



**Um contributo para análise das Parcerias Público-Privadas  
rodoviárias em Portugal**

por

**Helena Fernando**

**Dissertação do Mestrado de Economia  
Área de Especialização – Regulação e Concorrência**

**Orientadora: Isabel Soares**

**2013**

## **NOTA BIOGRÁFICA**

Helena Patrícia Borges Fernando nasce a 7 de Dezembro de 1988 em Oliveira de Azeméis, Distrito de Aveiro.

Termina o ensino secundário em Vale de Cambra no ano letivo 2005/2006 e ingressa na Faculdade de Economia do Porto no ano letivo 2006/2007, na licenciatura de Economia. Em 2009, teve a oportunidade de frequentar um estágio de verão no banco BPI, o qual serviu como primeiro contacto ao mercado de trabalho.

O interesse no desenvolvimento e aprofundamento dos conceitos na área ingressada em licenciatura conduziu ao prolongamento dos estudos, tendo ingressado seguidamente no Mestrado de Economia na área de especialização de Regulação e Concorrência. No entanto, este foi conjugado com a carreira profissional, isto porque ingressou no Santander no ano 2011, experiência que foi prolongada em 2012 até à data.

Estas duas funções nem sempre fáceis de conjugar, em virtude das elevadas exigências de ambas, serviram de complemento no desenvolvimento das suas competências pessoais e profissionais.

## **RESUMO**

É notável o crescimento exponencial da utilização das Parcerias Público-Privadas ao longo do tempo nos países europeus. Portugal aparece destacado em relação a este tipo de contratos, o que se reflete em vários indicadores, tais como taxas de utilização, peso no PIB (Produto Interno Bruto) que se situam acima da média, bem como dos elevados níveis de financiamento face aos restantes casos europeus. Este foi o fator impulsionador para a elaboração desta dissertação. O contexto económico atual, não apenas nacional mas de carácter global, aumenta a pressão sobre cada país quanto ao cumprimento das metas orçamentais. Neste contexto, Portugal tem a agravante de apresentar problemas estruturais que, conjugados com a crise económica, despoleta uma situação extremamente delicada em relação aos compromissos assumidos neste tipo de contratos.

O objetivo deste trabalho reside na análise económico-financeira das PPP em Portugal especificamente no setor dos transportes rodoviários. Na origem da nossa escolha está a elevada alocação de investimentos em PPP neste setor. Foram utilizados relatórios anuais sobre as PPP com vista à fundamentação e enquadramento deste tema em Portugal face aos restantes. Percebe-se que o grande problema reside na elevada ineficiência de alocação de recursos e execução deste tipo de contratos, com destaque para o elevado peso das renegociações no valor total de investimentos. De acordo com o trabalho desenvolvido nesta dissertação, as renegociações reforçam grande parte dos riscos enumerados.

**Palavras-Chave:** Investimento; Parcerias Público-Privadas; Infraestruturas

**JEL Codes:** E62; G32; H54

## **ABSTRACT**

It's noticeable the exponential growing of the use of PPP along time in European countries. Portugal appears highlighted in these kinds of contracts, which reflects in multiple markers, like use taxes, influence on GDP, markers that places above the average, as like the high levels of financing face the remaining European cases. That was the impulsion fact for the making of this dissertation. The actual economical context, not only national but in a global scale, increases the pressure on each country in the compliance of the budgetary targets. In this context, Portugal has the aggravating of presenting structural problems that, mixed with the economic crisis, triggers an extremely delicate situation relatively to the commitments assumed in this kind of contracts.

The purpose of this work resides in the economic and financial analyses of the PPP in Portugal, specifically in the road transports sector. In the origin of our choice was the high allocation of PPP investments in that sector. There were used annual reports about the PPP in order to justify and framework of this theme in Portugal face to the remaining. It's perceptible that the big issue lives in the high inefficiency of the recourses allocation and execution of these kinds of contracts, with highlight to heavy weight of renegotiations in the total value of investments. According with the work developed in this dissertation, renegotiations reinforce a big part of the announced risks.

Key-words: Investment; Public-Private Partnerships; Infrastructure

JEL Codes: E62; G32; H54

## ÍNDICE DE CONTEÚDOS

NOTA BIOGRÁFICA.....	i
RESUMO.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÍNDICE DE CONTEÚDOS .....	iv
ÍNDICE DE QUADROS .....	v
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	vi
LISTA DE ABREVIATURAS .....	vii
Capítulo I.....	1
Capítulo II.....	3
1. Enquadramento Teórico .....	3
1.1. Parcerias .....	3
1.2. Parcerias Público-Privadas.....	3
Capítulo III.....	20
1. Contexto Europeu .....	20
2. Evolução.....	21
2.1. Investimento .....	21
2.2. Peso no PIB .....	24
2.3. Diversificação por setores .....	25
2.4. Financiamento PPP via Banco Europeu de Investimento desde 1990 .....	27
Capítulo IV .....	32
1. Enquadramento Legal em Portugal .....	32
2. Análise de custos por anos .....	35
3. Setor rodoviário .....	52
3.1. Modelos.....	54
3.2. Endividamento.....	69
Capítulo V - Conclusão .....	73
Referências Bibliográficas .....	75

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro i: Montante de financiamento ao BEI em número e montante.....	27
Quadro ii: Financiamento ao BEI em PPP para Portugal.....	30
Quadro iii: Encargos com PPP em 2008 por setores.....	36
Quadro iv: Encargos com o Setor Rodoviário para 2008.....	37
Quadro v: Encargos com PPP em 2009 por setores.....	39
Quadro vi: Encargos com o setor rodoviário para 2009.....	41
Quadro vii: Encargos com PPP em 2010 por setores.....	42
Quadro viii: Encargos com o setor rodoviário para o ano 2010 .....	43
Quadro ix: Encargos com PPP em 2011.....	46
Quadro x: Encargos com o setor rodoviário para 2011 .....	47
Quadro xi: Participação dos reequilíbrios nos custos para 2008, 2009, 2010 e 2011 .....	49
Quadro xii: Listagem dos contratos PPP para o setor rodoviário .....	52
Quadro xiii: Matriz de risco por modelo de parceria .....	58
Quadro xiv: Quadro Síntese dos Modelos de Parceria.....	62
Quadro xv: Somatório de encargos brutos com as PPP por modelo de parceria .....	64
Quadro xvi: Somatório de encargos líquidos com as PPP por modelo de parceria .....	65
Quadro xvii: Endividamento das PPP pelo setor financeiro residente para cada período.....	69
Quadro xviii: Divisão do endividamento ao setor financeiro residente por setor de atividade.....	70

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico i: Saldos orçamentais em Portugal e em outros países da área em percentagem do PIB.....	16
Gráfico ii: Evolução do número de projetos PPP na Europa.....	21
Gráfico iii: Evolução do valor dos projetos PPP na Europa, em milhões de euros .....	22
Gráfico iv: Evolução por países do peso do número de parcerias e do valor pelos totais .....	23
Gráfico v: Investimento Governamental em PPP, em percentagem do PIB .....	24
Gráfico vi: Investimento de Portugal em PPP por setores para os anos 2008, 2009, 2010 e 2011 .....	25
Gráfico vii: Número (em cima) e Valor (em baixo), no Reino Unido (Esquerda) e nos restantes 24 países analisados acima exceto o Reino Unido (Direita) por setor, em % do total.....	26
Gráfico viii: Peso do endividamento ao BEI por países .....	28
Gráfico ix: Distribuição dos pedidos de financiamento por setores de atividade para todos os países analisados com a exceção do Reino Unido.....	29
Gráfico x: Distribuição dos pedidos de financiamento por setores de atividade no Reino Unido .....	29
Gráfico xi: Financiamento de Portugal ao BEI por sectores .....	31
Gráfico xii: Encargos líquidos com as PPP entre 2008 e 2011.....	44
Gráfico xiii: Participação de cada setor para os reequilíbrios .....	50
Gráfico xiv: Encargos brutos com PPP em percentagem do PIB .....	51
Gráfico xv: Síntese dos novos contratos em regime PPP por anos.....	54
Gráfico xvi: Número de acordos PPP por mecanismo de pagamento, estradas pontes e tuneis na UE .....	55
Gráfico xvii: Número de parcerias contratadas por modelo .....	63
Gráfico xviii: Síntese temporal dos modelos de parceria .....	63
Gráfico xix: Peso dos modelos de parceria nos encargos brutos totais por período .....	65
Gráfico xx: Evolução de custos por modelo de parceria .....	66
Gráfico xxi: Endividamento do setor financeiro residente por setor de atividade .....	71
Gráfico xxii: Endividamento PPP pelo setor financeiro não residente, Maio – 2012.....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS

BEI	Banco Europeu de Investimento
DBFO/M-type	<i>Design, Build, Finance and Operation/Maintenance</i>
DGTF	Direção Geral do Tesouro e das Finanças
DL	Decreto-Lei
EP	Estradas de Portugal
EPEC	<i>European PPP Expertise Centre</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
ITC	Iniciativas Tecnológicas Conjuntas
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
MoU	Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica
OE	Orçamento de Estado
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
ONG	Organizações Não Governamentais
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
PwC	PricewaterhouseCoopers
UE	União Europeia



## Capítulo I

Os anos 90 foram cruciais para o estabelecimento das Parcerias Público-Privadas (PPP's). No entanto, o conceito foi usado, pela primeira vez, em França no século XVII, nas infraestruturas públicas. O primeiro contrato de concessão foi efetuado para financiar a construção do “*Canal de Briare*”, em 1638 e poucos anos depois, em 1666, para a construção do “*Canal du Midi*”. Na segunda metade do século XIX, a França, já possuía este tipo de contratos na área das infraestruturas (ferrovias, distribuição de água e eletricidade) (Grimsey e Lewis, 2005).

Como podemos observar França foi um país pioneiro na implementação deste tipo de acordos. Porém, o país que mais evoluiu neste tipo de contratos foi o Reino Unido, principalmente devido ao processo de privatizações, o que levou o país a adotar mecanismos diferentes para a concessão dos contratos.

Na atualidade os seis países com maior número de projetos em regime PPP na Europa são: França, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha e Reino Unido. Portugal aparece destacado num terceiro lugar num total de 24 países analisados com maior percentagem em valor de projetos PPP (Kappeler e Nemoz, 2010).

Neste contexto e considerando que Portugal é o país europeu com maior percentagem de PPP em relação ao Produto Interno Bruto e ao Orçamento de Estado (OE) (Tribunal de Contas, 2008a)<sup>1</sup>. O objetivo deste trabalho ou dissertação será a análise dos motivos que conduziram o país a esta situação e, em particular a fundamentação da preferência oficial por esta forma de financiamento e também avaliar até que ponto estes contratos podem ser a forma mais eficientes de financiamento.

Portugal tem sido país de foco por causa do seu orçamento excessivo, desde 1990 até 2000, registou défices orçamentais estruturais e problemas quanto ao seu crescimento insustentável. Em 2002 e 2005 declarou perante o Conselho Europeu um défice excessivo, no qual foram tomadas algumas medidas com vista à redução do mesmo (Curristine *et al.*, 2008). O orçamento de médio prazo é insuficiente e Portugal foi

---

<sup>1</sup> ““À semelhança de outros países, as PPP foram amplamente usadas para o financiamento de obras públicas, no entanto, Portugal usou este modelo numa escala invulgar. A extensiva utilização deste tipo de contratos acumulou responsabilidades futuras de grande dimensão”, frisou, acrescentando que, em Junho de 2011, as PPP representavam 15% do PIB” (Lusa, Gaspar, 29/04/2013).

classificado como o segundo pior no total de 30 países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) em 2007 (OECD, 2012).

Como referido Portugal apresenta problemas estruturais e a excessiva adoção deste tipo de contratos pode ser uma forma de continuar com os projetos mas à margem do orçamento e neste caso o fator de decisão entre o modelo tradicional e o regime PPP pode não ser com base em modelos económicos, mas políticos e orçamentais.

Iremos constatar que a definição de PPP a nível teórico é bastante semelhante entre autores, no entanto a elaboração de um contrato neste regime é bastante complexa, essencialmente por serem contratos em regime de longo prazo, o que torna a previsibilidade fulcral para uma correta definição de objetivos e contrariedades futuras definidas em contrato.

Os contratos de PPP são divididos em várias áreas de atuação, devido ao elevado peso que o setor dos transportes tem na zona euro em geral (com exceção do Reino Unido) e em Portugal em específico a evidência empírica focará essencialmente o setor dos transportes.

Assim, a principal motivação deste trabalho foi a relevância económica e financeira em termos da crise atual bem como as implicações que o peso excessivo das PPP's terão necessariamente nas opções disponíveis para o restabelecimento do equilíbrio económico-financeiro do país num contexto de desenvolvimento económico.

Esta dissertação está organizada da seguinte maneira: após esta breve introdução, no Capítulo II será apresentado o enquadramento teórico em que as PPP se inserem, incorporando as diversas vertentes subjacentes a este tipo de contrato. No capítulo III apresenta-se um *survey* deste tipo de contratos no contexto europeu. No capítulo IV será apresentada a análise empírica dos modelos de PPP em Portugal bem como o seu enquadramento regulatório Finalmente, o capítulo V apresentará as principais conclusões a que chegamos.

## Capítulo II

### 1. Enquadramento Teórico

#### 1.1. Parcerias

Os contratos de parceria possuem um elevado número de intervenientes (privados, Estado, Organizações Não Governamentais (ONG), governo local e comunidade local) e de diversos motivos que levam à sua constituição. Assim, torna-se difícil encontrar uma definição precisa e inequívoca de parceria. Segundo Lyons e Hamlin (1991) “*methods for carrying out such (private-public) partnerships are limited only by imagination, and economic development offices are becoming increasingly innovative in their use of the concept*”

Holland (1984) define parceria como uma cooperação entre os dois organismos envolvidos no sentido de mútuo benefício. Bailey (1994) define como uma mobilização de colisão de interesses de mais do que um setor no sentido de preparar ou supervisionar um acordo de uma estratégia de regeneração de uma área definida. Harding (1990) dá uma visão mais social, enunciando-a como um acordo entre setor privado e público que de certa forma contribuem para a melhoria da qualidade de vida e da economia urbana. Stratton (1989) apresenta uma definição mais completa em que empresas, organizações sem fins lucrativos e governo, colaboram entre si, com os mesmos riscos, recursos e *skills*, em que os benefícios são partilhados entre as partes e pela comunidade.

#### 1.2. Parcerias Público-Privadas

Segundo Blanc-Brude *et al.* (2006) as PPP surgiram sob o desenvolvimento de projetos de financiamento privado conhecido como *Private Finance Initiative* (PFI). Este tipo de projetos surgiu no Reino Unido em 1992 (Hemming, 2006). PFI é definido como um contrato de longo prazo, no qual os serviços públicos são distribuídos em regime PPP (Gerrard, 2001).

Este último autor reforça que em PFI o ente público paga pelo serviço em nome do público geral e mantém-se o último responsável pela sua distribuição, ao passo que o setor

privado apenas fica limitado pelo melhoramento dos mecanismos de distribuição do serviço (Gerrard, 2001).

PPP referem-se a acordos onde o setor privado irá fornecer ativos de infraestrutura e serviços que tradicionalmente seriam fornecidos pelo setor público, podendo ser rentáveis para ambas as partes (Hemming, 2006).

Um contrato PPP não é simplesmente um mero financiamento do setor privado ao setor público, a essência destas parcerias reside no fato de o setor público não comprar um ativo, isto é, não possui uma infraestrutura, é apenas uma compra de um serviço de infraestrutura em condições e termos específicos. Assim sendo, através desta característica obtemos a chave para a viabilidade ou não para a transação, assente no princípio básico de partilha de risco (Grimsey e Lewis, 2005). Com isto, podemos definir PPP como um acordo no qual o setor privado participa, ou dispõe o suporte para a provisão de uma infraestrutura pública, essencialmente baseada em serviços.

Para estes autores um modelo PPP é bastante flexível e a estrutura mais apropriada deve ser focada nos resultados, tendo em conta o interesse público, a capacidade do estado e do setor privado, combinando uma ótima alocação do risco e viabilidade económica do projeto. O mesmo é dizer que o objetivo reside num efetivo e eficiente “*value for money*”<sup>2</sup>, mas realçam que este conceito não deve unicamente residir no custo-eficiência isolado da qualidade de serviço. Nesta definição é claro o *trade-off* entre qualidade/custo-eficiência.

Para o Tribunal de Contas (2008b) as PPP “*constituem um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que refletem uma alocação, a ambas partes, dos riscos envolvidos*”. Esta é uma visão mais legal na qual se definem de forma clara as posições das partes envolvidas.

---

<sup>2</sup> É referido por Grimsey e Lewis (2005) a predominância ao longo de vários anos a decisão de inclusão ou não no orçamento destes contractos e não a uma boa avaliação respeitante ao “*value for money*”. Esta definição é definida por estes autores como sendo o melhor preço para uma determinada quantidade e padrão de qualidade, medido em termos de benefício financeiro relativo. Mais uma vez a ideia predominante é a análise comparativa de diferentes soluções tendo em conta o mesmo resultado. Estes autores referem ainda que é fundamental uma alocação equitativa dos riscos entre o sector público e privado para a elaboração do modelo.

Para Akintoye *et al.* (2003), as PPP em termos de desenvolvimento de infraestruturas envolvem companhias privadas no desenho, financiamento, construção, apropriação e/ou exploração de uma utilidade ou serviço público. Assim, para eles estas são alternativas à tradicional provisão de estruturas e serviços públicos, em que ambas as partes (público e privado) alcançam um resultado superior ao que obteriam isoladamente derivado da mistura das suas “*special skills*”. O mesmo é dizer que o “*value for money*” dos projetos em regime PPP são superiores à concessão tradicional, tendo em conta o melhor aproveitamento das características de cada interveniente.

PPP é um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados (que pode incluir operadores e financiadores) segundo o qual os parceiros privados fornecem o serviço de tal maneira que os objetivos no fornecimento do serviço do governo estão alinhados com os objetivos de lucro do parceiro privado e onde a efetividade de alinhamento depende numa transferência adequada do risco para o parceiro privado (OECD, 2008). Esta visão mais económica reside no fato de haver uma transferência de responsabilidade do privado para o público no que toca à necessidade de definição clara de obtenção de resultados, não dissociando mais uma vez a correta definição e transferência de risco entre parceiros.

Monteiro (2007) define PPP como um contrato de longo prazo entre o setor público e a entidade privada exigindo a prestação (por parte do parceiro privado) de um serviço de um determinado ativo de longa duração e o pagamento de serviços (por parte do parceiro privado, usuário final, ou ambas) com base na disponibilidade ou procura. Esta definição vem adequar o contrato PPP às variáveis económicas na qual se vai ajustar a oferta à procura, mais uma vez rentabilizando da melhor forma os contratos.

Em relação ao Banco Europeu Investimento (BEI) (2005) as PPP são distinguidas das restantes formas de participação do setor privado no financiamento e prestação de serviços de infraestrutura é pelo fato de estes estabelecerem uma parceria interativa de longo prazo entre o setor público e privado. O setor público compra serviços de infraestrutura em vez do ativo da própria infraestrutura, quanto à alocação de risco cada parceiro (privado e público) deve assumir os riscos que cada um controla e gere melhor.

Esta é uma visão dinâmica na qual se realça o horizonte de longo prazo e na qual se vão ajustando posições, no entanto a alocação de risco aqui já aparece definida e na qual o

BEI acredita que o parceiro que melhor gere determinado risco o deve assumir, por forma a obter ganhos de eficiência.

Välilä (2005) evidencia que os contratos PPP têm assumido diferentes leques de *set-ups* contratuais e legais e que o mais típico será o mais evidenciado atrás por outros autores, isto é, um contrato de serviço de longo prazo entre o setor público e privado em que o parceiro público se compromete a pagar ao privado para prestação de serviço durante um longo período de tempo, com o parceiro privado responsável por financiar e produzir o serviço usando os seus próprios ativos e assumindo alguns riscos associados. No entanto, o que vem diferenciar a sua teoria remete para o fato que os contratos PPP surgem por forma a colmatar falhas de mercado e que os riscos devem ser assumidos pela entidade que melhor o sabe gerenciar, neste último ponto já em sintonia com o BEI.

Na mesma obra, este autor distingue este tipo de parceria do modelo tradicional de provisão pública pelo fato deste último não englobar propriedade privada dos bens necessários para produzir o serviço em questão, nem engloba a partilha de risco de longo prazo.

A agregação de construção e operação, o privado só temporariamente detentor dos ativos e partilha inter-temporal de risco com o setor público, são características identificadas por Engel *et al.* (2008) como identificadoras de um contrato em regime PPP.

Engel *et al.* (2008) denotam os pontos diferenciadores entre PPP e os modelos tradicionais e entre PPP e privatização. Na abordagem tradicional a empresa que fica responsável pela construção da infraestrutura não é responsabilizada pelo seu desempenho no longo prazo ao passo que uma PPP engloba investimento e prestação de serviços num único contrato de longo prazo. A diferença perante a PPP e privatização reside no fato de a posse nas PPP ser temporária e parcial enquanto na privatização é indefinido e incompleto, restrito apenas pela legislação geral.

Gerrard (2001) reforça esta mesma diferença entre a privatização e a concessão PPP, na qual há uma transferência de uma posição anteriormente detida pelo público e agora detida pelo privado. A qual pode operar sob mercados altamente competitivos ou sob um monopólio, no caso deste último, requiere uma regulação ativa uma vez que a posição de único detentor é transferida para o privado.

Como podemos observar apesar de um contrato em regime PPP poder ser bastante complexo e diferenciador, podemos observar *à priori* que as principais características na sua identificação são bastante semelhantes entre autores.

Para Weihe (2005) a definição de PPP não é tão clara, este assume que é uma definição bastante abrangente que permite grandes variações em parâmetros como o tempo, a proximidade de cooperação, os tipos de produtos/serviços, os custos, o nível de institucionalização, bem como o número e tipo de atores envolvidos.

O papel essencial do estado deve ser o âmbito do negócio, especificação de prioridades, metas e *outputs*, e o estabelecimento do regime incentivos pelo qual a gestão feita pelo setor privado ficará delimitada. O principal papel e responsabilidade do setor privado é restringido à distribuição do serviço com base nos objetivos da criação de “*value for money*” para o ente público (Gerrard, 2001).

### **1.2.1. Vantagens**

#### **1.2.1.1. Maximização das competências do sector privado**

O contrato em regime PPP vem obrigar o privado a reunir condições específicas face ao modelo tradicional de oferta privada. Este fica obrigado a entregar os ativo no tempo e orçamento definido, com os níveis de qualidade exigidos pelo sector público, para além disso terá que fazer a gestão integral de todo o projeto certificando-se que há um aglomerar de todos os ativos necessários mantendo uma base eficaz capaz de manter continuamente os níveis satisfatórios no longo prazo (Davies e Eustice, 2005).

#### **1.2.1.2. Incentivo ao aumento da eficiência**

Os direitos de propriedade são um bom ponto de partida para analisar as consequências das PPP em regime de contratação incompleta. O setor público irá transferir o controlo da terra, propriedade ou instalações para o setor privado, o mesmo é dizer que ao privado será fornecido o direito de propriedade ou controlo durante o período de concessão ou arrendamento. Esta transferência ainda que temporária irá gerar sobre o setor privado incentivos ao aumento do investimento por forma a obter uma redução de custos, o que

por sua vez irá refletir-se num aumento na eficiência produtiva (Blanc-Brude, et al., 2006).

#### **1.2.1.3. Acumulação de diferentes fases no contrato**

Blanc-Brude et al. (2006) identificam como projetos de infraestruturas adquiridos sob contratos do tipo *DBFO/M-type (Design, Build, Finance and Operation/Maintenance)* com clara alocação do risco e mecanismos específicos de incentivos. Quando os usuários pagam diretamente o serviço estamos perante contratos de concessão.

Este é o modelo mais completo, no qual perante deteção de uma necessidade de determinado serviço pelo setor público, este irá solicitá-lo à entidade privada, a qual vai elaborar o *Design* e Construção do ativo específico para o propósito. O setor privado irá Financiar a construção e posteriormente ficará encarregue da Manutenção desse mesmo ativo (Hemming, 2006).

A agregação da fase de construção e manutenção geram ganhos de eficiência, uma vez que há incentivos para a empresa privada fazer investimentos numa primeira fase (construção) por forma a obter reduções nos custos de manutenção e com isto aumentar o seu ganho (Välilä, 2005).

Esta mesma ideia é partilhada por Hemming (2006), o qual destaca que a agregação destas várias etapas num mesmo contrato vem criar um aumento de eficiência na prestação de serviços em regime PPP face ao modelo tradicional de concessão pública. Esta ideia é fundamentada pelo facto desta agregação de fases trazer um incentivo para o setor privado em projetar e construir o ativo com recursos que melhorem a qualidade ou reduzam os custos da prestação de serviços.

#### **1.2.1.4. Sociais e governamentais**

Osborne (2005) enumera os vários benefícios sociais que as PPP podem ter, tais como: o combate à exclusão social; auxiliam na reformulação dos serviços públicos locais; desenvolvimento de um modelo de eficiência-custo; introduz flexibilidade à política pública e através das relações comerciais verifica-se um melhoramento da qualidade do



processo de criação de políticas públicas. Este considera que há, a nível teórico, uma eficiência a nível de custos e um mecanismo eficaz para a política pública.

#### **1.2.1.5. Sinergias entre parceiros**

Spackman (2002) argumenta que o financiamento privado de serviços públicos produz objetivos claros, novas ideias, melhor planeamento e os incentivos de maior abertura à concorrência mas serviços de topo como gestão, consultoria e honorários legais e prémios de risco.

A participação privada pode incorrer em benefícios como busca de soluções inovadoras e melhor alocação de *inputs*, os quais conduzem a uma solução melhor do que a contratação tradicional. O mesmo é dizer que irão ter um *Value for Money* superior, no entanto não é isenta de riscos e os benefícios de participação do setor privado não são garantidos. Há fatores predominantes como a correta identificação do concorrente mais eficiente (Araújo et al., 2010).

Välilä (2005) reconhece que uma PPP surge a partir de uma falha de mercado, assim um contrato PPP vem colmatar uma falha no fornecimento de infraestrutura ou serviço público exatamente da mesma forma que a provisão pública tradicional. No entanto, o parceiro privado deve de alguma forma adicionar valor para que a PPP seja economicamente superior à provisão pública tradicional, o mesmo é dizer que tem que haver lugar a um ganho económico.

A entidade privada pode adicionar valor através da melhoria da produtividade, ou técnica, eficiência na produção e fornecimento do serviço. Os ganhos de eficiência decorrem da especificidade de propriedade na estrutura de ativos necessários para produzir e fornecer o serviço, a partir do conjunto de agregação das diferentes fases de produção de serviço e provisão e de uma adequada partilha de riscos e benefícios associados inerentes à produção e prestação de serviço (Välilä, 2005).

As PPP são classificadas como uma ferramenta de inovação que vem modificar as funções governamentais, tal deriva da disciplina de mercado à qual a entidade privada está exposta. Esta reforma na gestão deriva da pressão sobre os seus lucros, pois estes são comprimidos pela maior competição, rápida mudança nos mercados e procura dos

consumidores (Linder, 1999). Sucintamente, a exposição do setor público aos mercados concorrenciais produz ganhos de eficiência.

À *priori* pelo que foi dito presume-se que o setor privado é mais eficiente que o setor público. No entanto, Beato e Vives (1996) evidenciam que a participação do setor privado na provisão da infraestrutura pode aumentar a eficiência e reduzir as pressões fiscais mas realçam os ativos de infraestrutura têm características que requerem determinado grau de envolvimento do setor público.

Os altos níveis de investimentos, economias de escala e gama, externalidades e o fato da produção dos ativos não serem transacionáveis, são fatores que levam à intervenção do setor público, por forma a evitar comportamentos monopolistas ou outras falhas de mercado (Beato e Vives, 1996).

#### **1.2.1.6. Correta alocação do risco**

*“Any relationship between partners will involve some mutually beneficial sharing of responsibility, knowledge, or risk”* (Linder, 1999).

A assunção do risco de longo prazo por parte do privado é o motor de eficiência económica, não qualquer tipo de risco mas os riscos passíveis de serem administrados por ele, no entanto deve-se garantir ao parceiro privado, as ferramentas adequadas (legais e institucionais) criando desta forma o incentivo apropriado para a gestão eficiente. No entanto, deve-se assegurar que o parceiro privado participa no financiamento, por forma a colocar o capital privado em jogo (Monteiro, 2007).

Hemming (2006) vai mais longe e assume mesmo que a transferência de risco do setor público para o setor privado é crucial.

Davies e Eustice (2005) afirma que no caso de estarmos em parceria podemos alocar o risco a entidade que o gere ou absorve melhor. Estas ideias reforçam a ideia de que a alocação de risco entre parceiros é benéfica mas que cria ganhos de eficiente com a partilha de responsabilidades.

Sarmiento (2010) também partilha a ideia de que a transferência de risco para o privado é eficiente. Este acrescenta que a transferência de risco para o setor privado pode tornar um

contrato PPP mais eficiente do que em modelo tradicional. Parece intuitivo que o setor público não usa as mesmas técnicas de gestão de risco, uma vez que o risco é transferido para os contribuintes ou usuários finais e portanto o custo do capital é menor do que quando comparado com o do setor privado. Quanto ao investimento privado (dívida e capital próprio), a transferência de risco vem gerar motivação de produzir de forma eficiente tentando incrementar os seus ganhos económicos, há assim uma preocupação com o preço.

Com isto verificamos que a correta alocação de risco entre parceiros vem criar ganhos de eficiência.

#### **1.2.1.7. Propriedade**

A especificidade dos mercados de infraestruturas e serviços públicos não são facilmente replicáveis para outros fins e normalmente a intervenção estatal torna-se necessária para assegurar o fornecimento adequado em quantidade e qualidade de serviço. No entanto, Väilä (2005) reconhece que a prestação destes serviços em regime PPP podem gerar problemas de informação e monitoramento, bem como a incerteza sobre o futuro, gera neste caso contratos incompletos.

O autor enfatiza que a posse dos bens vai afetar os incentivos do agente para fazer investimentos que têm influência sobre a eficiência alocativa (qualidade de serviço) e produtiva, portanto é desejável a posse dos bens. É o caso de imprevistos futuros, que levam a inovação técnica que por sua vez em caso de ser adotada gera redução nos custos de produção sem alterar a qualidade de serviço, o proprietário pode-o fazer sem que para isso seja necessária renegociação, incorporando os ganhos.

Caso a entidade privada não fosse proprietário o incentivo a fazer o investimento era diluído pelo fato de necessitar do consentimento do proprietário (entidade pública) e desta forma, este iria tentar a renegociação por forma a apoderar-se dos ganhos decorrentes do aumento da eficiência e diminuição de custos.

No entanto, o mesmo acaba por referir que quando a qualidade de serviço não é observável pode debilitar esta visão uma vez que o aumento de eficiência através da redução de custos pode estar a por em causa a qualidade de serviço e nesse caso não seria

aceitável. Assim, quando a eficiência alocativa (a qualidade de serviço) é difícil de ser contratada a propriedade deve permanecer pública sacrificando desta forma a eficiência produtiva.

### **1.2.2. Riscos**

*“Much of the risk of public-private partnerships comes from the complexity of the project itself.”* (Sarmiento, 2010)

Monteiro (2007) define *“fiscal risks”* como sendo os potenciais impactos adversos sobre a posição financeira de uma determinada entidade pública como resultado de fatores que afetam o desempenho do projeto PPP.

É assumido que apesar deste tipo de contratos de longo prazo poderem ser desenhados por forma a transferir o risco do setor público para o privado, este tipo de risco pode ser reduzido através de contratos PPP, mas não na sua totalidade. Aliás, ele assume mesmo que estes contratos podem criar novos riscos fiscais. Efeito disseminador deste risco pode comprometer não só a estabilidade fiscal de um país, como é o caso de uma união monetária, em que este tipo de risco pode transbordar para toda a união, provocando dessa forma um comportamento *free-riding*. Portanto torna-se de interesse comum avaliar os riscos e divulgar informações sobre eles.

#### **1.2.2.1. Problemas fiscais**

Estes acordos têm um impacto fiscal negativo comparativamente com o caso de provisão puramente pública. Neste tipo de contrato, a entidade pública constrói o ativo e o ente público fica obrigado a pagamentos periódicos durante toda a duração do mesmo. O valor atualizado destes pagamentos periódicos é superior ao caso tradicional de provisão pública. Esta conclusão é fundamentada pelas maiores taxas de juro associadas ao setor privado e pelo facto destes pagamentos do setor público ao privado poderem não ser aceites como garantia dos títulos ou do débito (Beato e Vives, 1996).

### 1.2.2.2. Alocação de risco e baixo poder informativo/negocial

O fato de o estado recorrer em massa às PPP traduz-se essencialmente no fato de este as analisar segundo um modelo de partilha de risco entre as instituições envolvidas nas PPP. A partilha do risco leva a que os encargos não sejam apenas os contratualizados, desviando-se pelo valor inerente ao risco do setor público. O risco assumido pelo estado traduz-se essencialmente nas “cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro”, que se traduzem sucintamente numa revisão contratual do estado a uma PPP a favor da empresa privada, aquando da sua justificação.

Esta é uma arma usada pelos privados principalmente perante choques não previsíveis em que se justifiquem revisões ao contrato ou perante uma posição de dominância do setor privado perante o estado, como por exemplo em parcerias muito específicas, em que a empresa privada tem o *know-how* e o estado suportou custos avultados na concessão da parceria, isto é, em casos em que o estado não consegue alterar de forma imediata o contrato de PPP e tem de ceder às exigências da empresa com que se encontra em parceria.

Valila (2005) refere que quando o risco de produção e oferta fica a cargo apenas de um dos parceiros, não se poderia intitular de parceria. No entanto, identifica que muitas vezes parecem estar reunidas as condições mas a partilha de risco é diluída por uma garantia do governo sobre o financiamento privado para financiar a construção do ativo ou para produzir a infraestrutura ou serviço público, pois neste caso o último portador de risco no projeto será a entidade pública.

Malhotra (1997) argumenta que os governos envolvidos em iniciativas de financiamento privado precisam de se preocupar com problemas como a transparência do processo, competitividade de apostas, apropriada alocação de risco, retorno compatível com os riscos, garantias do governos e aumento de crédito.

Os projetos PPP em Portugal têm alguns problemas estruturais que residem essencialmente na *"fraca capacidade de análise, informação e experiência no setor público"*, que determinou uma *"elevada dependência de consultores externos"* e a inexistência de um interlocutor público comum que permitisse coordenar as interações com os parceiros privados. Outros problemas apontados foram *"a falta de uma tutela financeira integrada e preparada para lidar com os desafios inerentes às PPP"* e *"o*

ineficiente controlo orçamental dos encargos e riscos assumidos pelo parceiro público" (Lusa, Vítor Gaspar, 29/04/2013).

Em 2012 foi criada uma comissão de renegociação das Parcerias Público-Privadas, com vista aumentar o poder negocial do estado. Esta comissão é liderada pelo presidente da Estradas de Portugal, António Ramalho, com vista à redução dos riscos e das vulnerabilidades já enunciadas, pois até então estas negociações eram feitas por comissões nomeadas *ad hoc*.

#### **1.2.2.3. Falta de Controlo**

Grimsey e Lewis (2005) evidenciam a questão da responsabilidade, isto é, estes contratos parecem funcionar bem, no entanto há que relevar a diferença aparente entre o setor público e privado reside muito sucintamente ao nível de responsabilidade e prestação de contas, visto que o setor público não se encontra exposto às variáveis económicas. Assim, o custo para o setor público angariar os fundos necessários não está diretamente relacionado com os riscos do projeto. Deste modo uma grande variedade de resultados de desempenho são ocultados e os principais envolvidos são frequentemente protegidos das consequências das suas ações e decisões.

Como foi evidenciado por estes autores o setor público não é regulado pelo mercado portanto aparentemente a forma mais simples de ultrapassar este problema é criar uma entidade autónoma com função específica de controlo e regulação por forma a se verificar um aumento de transparência e eficiência. Este problema já foi identificado em Portugal e mais á frente serão evidenciadas as medidas legalmente impostas por forma a tentar ultrapassar o problema da falta de transparência ou no limite a minimiza-lo.

#### **1.2.2.4. Risco erro projeto**

Quando a entidade pública comete erros nos projeto, assim que são percecionados, é solicitada a correção à entidade privada que *à priori* solicita o acompanhamento de uma indemnização compensatória. Esta é uma das principais causas para o incremento de custos no projeto, o caso português é exceção, visto que na maioria dos contratos são os

parceiros privados que prestam o serviço ao usuário final e assim ficam responsáveis por qualquer erro no projeto (Monteiro, 2007).

#### **1.2.2.5. Risco de seleção vs. desorçamentação**

O financiamento privado derivado da concessão em parceria vem sustentar aumentos de investimento em infraestrutura, sem adição imediata de dívida pública, e as taxas de utilização são uma fonte de receita do governo (Hemming, 2006).

Visto por este prisma a desorçamentação feita através dos contratos PPP não é encarada como uma desvantagem. Mas torna-se um risco quando se escolhe um projeto público de infraestrutura que não resulte numa avaliação com base no “*Value for Money*” (risco de não escolher o melhor projeto) (Monteiro, 2007).

Sarmiento (2010) indica que a escolha entre o método tradicional *versus* parceiro privado deve ser baseada numa evolução financeira de alternativas. No entanto, considerando que os governos não conseguem suportar altos níveis de investimento, há uma tentação de adotar contratos PPP para preencher o chamado “*infrastructure gap*”.

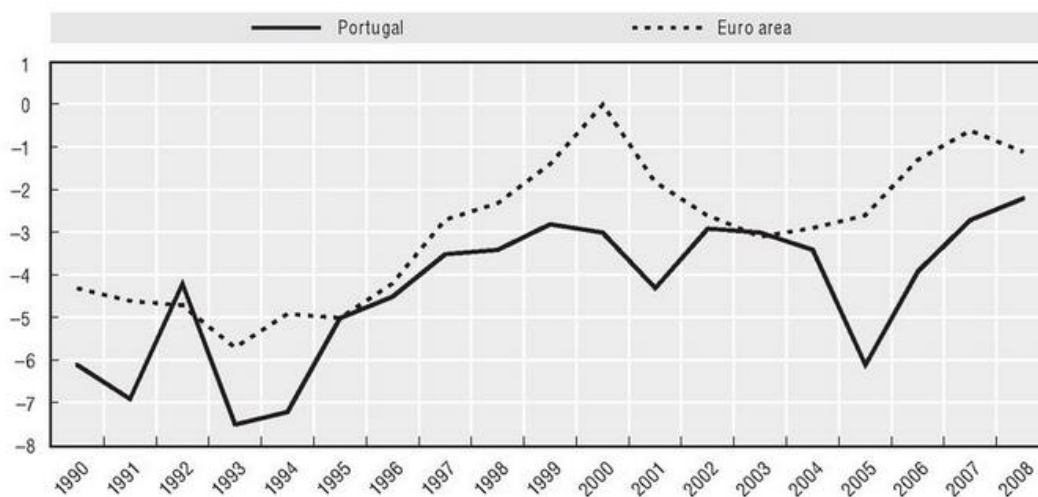
Este conceito tem um impacto negativo sobre o crescimento económico, a criação de emprego e a coesão social na Europa. O melhoramento das infraestruturas tornam-se condição necessária para um crescimento económico com sucesso (Davies e Eustice, 2005).

As PPP surgem na convicção de que é mais vantajoso para o Estado a substituir investimento público por privado do que o endividamento deste para prover alguns bens e serviços à comunidade. Esta ideia prende-se essencialmente com o fato de o endividamento do Estado encontrar-se limitado pelo Pacto de Estabilidade da União Europeia. Assim, são substituídas despesas de investimento por despesas correntes, ocorrendo assim o chamado processo de desorçamentação.

A atual crise tem aumentado o rigor quanto as metas orçamentais, há uma sobreposição de 4 regras. A regra do défice excessivo requer que o défice seja inferior a 3% do PIB; a regra de convergência da dívida que exige que a dívida bruta acima de 60% do PIB seja reduzida, em média, pelo menos 1/20 por ano; regra da despesa, a qual vem definir que a

despesa não pode ser superior ao crescimento do PIB potencial e uma regra de equilíbrio estrutural para reduzir o défice estrutural anual abaixo dos 0.5% do PIB em medidas a serem determinadas pela Comissão Europeia. Estas medidas foram implementadas para Portugal até 2014 (OECD, 2012).

**Gráfico i: Saldos orçamentais em Portugal e em outros países da área em percentagem do PIB**



Fonte: Curristine *et al.* (2008)

Curristine *et al.* (2008) evidenciam os vários problemas orçamentais de Portugal, e como é perceptível pela figura, há dificuldade em manter os patamares orçamentais, o que torna apetecível a contratação em regime PPP, uma vez que é o adiar de despesas orçamentais com resultados imediatos.

Välilä (2005) vê a desorçamentação como um veículo do governo para deslocar o investimento gastando fora do seu orçamento, criando desta forma espaço para gastos politicamente de maior rendimento e ainda obter o fornecimento de uma infraestrutura, ultrapassando desta forma as restrições orçamentais.

Parece óbvio que este desvio ao orçamento pode gerar problemas a longo prazo, porque os investimentos realizados no presente são diferidos para orçamentos futuros. Estamos perante um problema referente à real motivação na escolha destes contratos, isto é, a escolha não é motivada por questões de eficiência e mas por questões políticas. Assim, o problema na seleção do projeto mais eficiente, reside no fato de os contratos PPP nos



primeiros anos não gerarem *à priori* custos orçamentais de relevo, mas haver uma repercussão no longo prazo.

As PPP não devem surgir apenas focadas na resolução de problemas de curto-prazo, o Estado deve incorporar o *know-how* das empresas privadas, de forma a ir melhorando o seu sistema de funcionamento.

Monteiro (2007) aponta o exemplo do caso português das estradas em que são consideradas baixo benefício/projetos de alto custo, no entanto quando foram contratados eram considerados projetos de baixo / zero custo. Mais recentemente foram percecionados os elevados custos orçamentais o que levou à imposição de portagens em estradas até aqui não taxadas ao utilizador final. Uma adequada avaliação custo-benefício teria certamente avaliado outros projetos por forma a encontrar o mais rentável.

#### **1.2.2.6. Risco de licenciamento**

Monteiro (2007) refere como sendo a emissão tardia ou mesmo limitada de autorizações ou licenças, que ao se verificar vem aumentar o custo do projeto e que muito dificilmente a entidade pública consegue transferir este risco para a entidade privada devido ao elevado prémio de risco exigido pela mesma. É então expectável que deparando-se com este problema advenham alterações ao projeto e /ou pagamento de indemnizações ao privado.

Mais uma vez este autor refere Portugal com problemas neste campo, é referido o caso rodoviário em que em 1.5 mil milhões dos 5.5 mil milhões de custos em contratos de rodovias são justificados na sua grande parte por pedidos de compensações relacionados com atrasos de licenciamento. Uma grande parte destes atrasos licenciamento diz respeito essencialmente ao panorama ambiental.

Já os projetos ferroviários em Portugal focam-se no poder das autarquias locais no veto de projetos, devido à não obtenção atempada de licenças.

#### **1.2.2.7. Risco de procura**

Este risco segundo Monteiro (2007) prende-se fundamentalmente com o fato de avaliação de eficiência mínima inicial não corresponder à procura do serviço verificada. E neste

caso é necessário ter alguma atenção essencialmente quando há pagamentos entre as duas entidades dependentes desta variável, pois pode-se verificar que os pagamentos finais sejam bastante diferentes dos projetados.

Portugal aparece aqui evidenciado com o caso do contrato Fertagus (contrato ferroviário sobre o Tejo) no qual foi formalmente transferido este risco para a concessionária, mas desde que a entidade pública assumia a dívida em tráfego. O que se verificou é que durante vários anos o tráfego ficou abaixo do nível de tráfego da banda inferior, o que levou a uma renegociação do contrato colocando a entidade pública numa posição bastante fraca. O Tribunal de Contas sugere mesmo que o risco de procura deve permanecer a cargo da entidade pública considerando o seu custo e os riscos inerentes.

O OE (2013) reconhece o diferencial proveniente de diferenças nas projeções da procura que influenciam negativamente as receitas provenientes da cobrança das taxas de portagem. No entanto assume que grande parte ou a totalidade destes riscos no setor rodoviário é assumido pelo Estado ou pela empresa, Estradas de Portugal (EP), uma vez que pertence a titularidade das receitas à EP.

#### **1.2.2.8. Risco de Renegociação**

Os participantes da indústria defendem as renegociações tendo por argumento o fato de os contratos serem incompletos e de longo prazo, alterando assim ao longo da vida da concessão as condições, este método ilude de certa forma os limites dos gastos. (Engel *et al.*, 2008)

Monteiro (2007) afirma que este risco é despoletado por assimetrias de negociação e informação, na renegociação com o parceiro privado, a entidade pública aceita de volta alguns custos e riscos. Este autor refere que estas renegociações sugerem um comportamento oportunista das concessionárias, e prevê que deveriam ser subscritos nos contratos regras quanto à renegociação em caso de situações imprevistas.

Uma vez mais este autor faz a aproximação ao caso Português e assume que o parceiro privado está maioritariamente numa situação de dominância, excecionalmente assume o controlo quando o parceiro privado necessita manter a boa reputação.

“No que diz respeito às PPP rodoviárias, existe um conjunto de litígios pendentes, respeitantes designadamente a pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro dos contratos, bem como a outros pedidos de indemnização apresentados pelas concessionárias, alguns já em processo arbitral, outros em fase pré-contenciosa e outros ainda apenas formalmente anunciados. Os fundamentos destes pedidos e processos arbitrais incluem, entre outros, temas de construção, a implementação de portagens em autoestradas alegadamente indutoras de tráfego para as concessões em questão, variações da taxa de IRC e a introdução da TRIR e das tarifas do SIEV.” (OE, 2013).

## Capítulo III

### 1. Contexto Europeu

*“As PPP não se encontram definidas a nível comunitário. É uma expressão que se refere, em geral, a formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”* (Comissão das Comunidades Europeias, 2004). Assim, os elementos relevantes para caracterização de uma PPP são enunciados no Livro Verde (2004) como sendo a duração longa da relação entre entidade privada e pública, o modo de financiamento do projeto no qual há intervenção de pelo menos uma empresa privada, o agente económico participa em várias fases tais como a conceção, a realização, a aplicação e o financiamento e a distribuição do risco entre agentes económicos participantes.

*“A Comissão pretende dar um novo impulso às PPP, de modo a incentivar uma utilização mais frequente e eficaz destas parcerias num momento em que são necessárias soluções inovadoras para o financiamento público, tendo em conta os desafios criados pelas restrições dos orçamentos nacionais”* (Comissão Europeia, 2009). No entanto a mesma assume que possam existir algumas restrições derivadas da utilização limitada em muitos estados membros decorrente da falta de experiência, deixando assim ao critério dos estados membros a sua implementação.

Nesta publicação é realçado que as Iniciativas Tecnológicas Conjuntas<sup>3</sup> (ITC) até aqui cofinanciadas em orçamento europeu podem começar a ser implementadas sob a forma de PPP, visto serem cinco áreas de investimento avultado, nas quais são despoletados interesses públicos e privados.

A UE encara as PPP como forma de enfrentar desafios sociais, assume que os entraves à investigação transfronteiriça têm de ser eliminados e que as modalidades administrativas têm de se tornar mais simples e flexíveis. Por forma a garantir que aquando a identificação de uma necessidade e utilidade as condições estejam reunidas para formação de parceria entre entidades públicas e privadas a nível europeu. A

---

<sup>3</sup> Medicamentos inovadores, indústria aeronáutica, pilhas de combustível e hidrogénio, nano eletrónica e sistemas informáticos incorporados,

investigação e inovação em determinadas áreas demasiado pesadas para um único estado membro ou empresa tornam-se interessantes e rentáveis a nível mais amplo como analisando o mercado europeu como um só, mas isto só se torna possível suprimindo todas as restrições enunciadas pela UE. Vejamos “ *A dimensão e complexidade de algumas das atividades de investigação e inovação são de tal ordem que exigem coordenação a nível da UE a fim de evitar a duplicação de esforços e a utilização ineficiente dos orçamentos públicos e privados. As parcerias podem igualmente acelerar o ciclo de investigação e inovação, o que significa que as ideias são transformadas em produtos e serviços úteis mais rápida e eficientemente.* ” (Comissão Europeia, 2011).

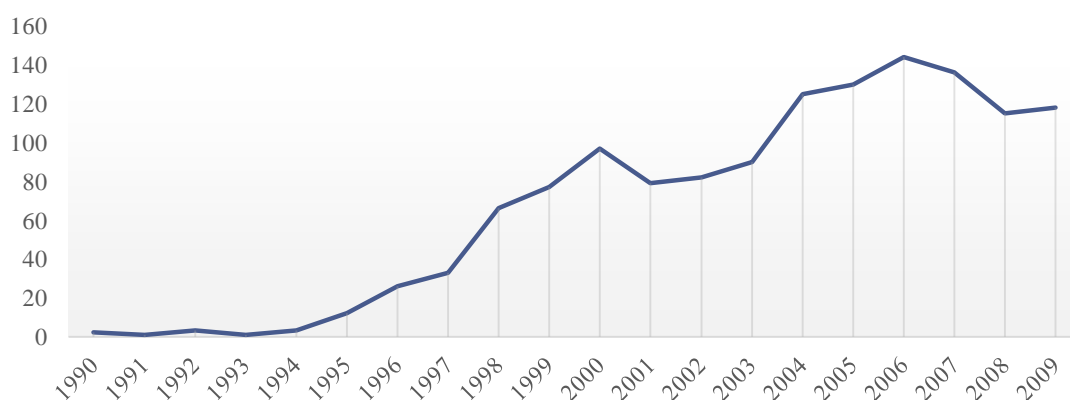
Assim, o foco não deve ser em PPP pensadas a nível local, isto é individualizando cada estado membro mas englobando toda a UE, aumentando desta forma o mercado o que torna possível o proveito comum de sinergias entre estados.

## 2. Evolução

### 2.1. Investimento

Como já referido as PPP surgiram na Europa, especificamente na França e faz todo o sentido analisar a sua evolução ao longo do tempo no sentido de averiguar a sua tendência e distribuição pelos seus países.

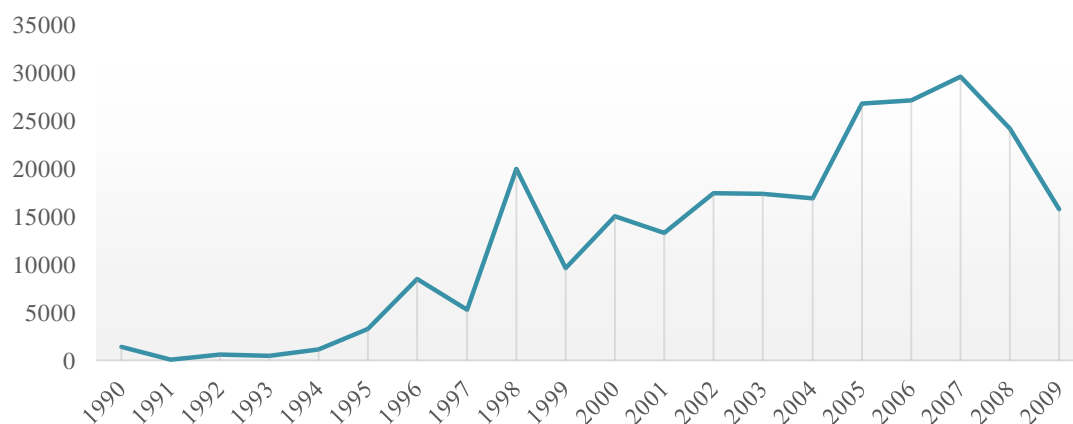
**Gráfico ii: Evolução do número de projetos PPP na Europa**



Elaboração Própria - Fonte: Kappeler e Nemoz. (2010)

Kappeler e Nemoz (2010) apresentam dados no que diz respeito ao número de projetos e ao valor despendido em PPP o qual se usou para criar gráficos lineares com vista à ilustração da tendência neste período.

**Gráfico iii: Evolução do valor dos projetos PPP na Europa, em milhões de euros**



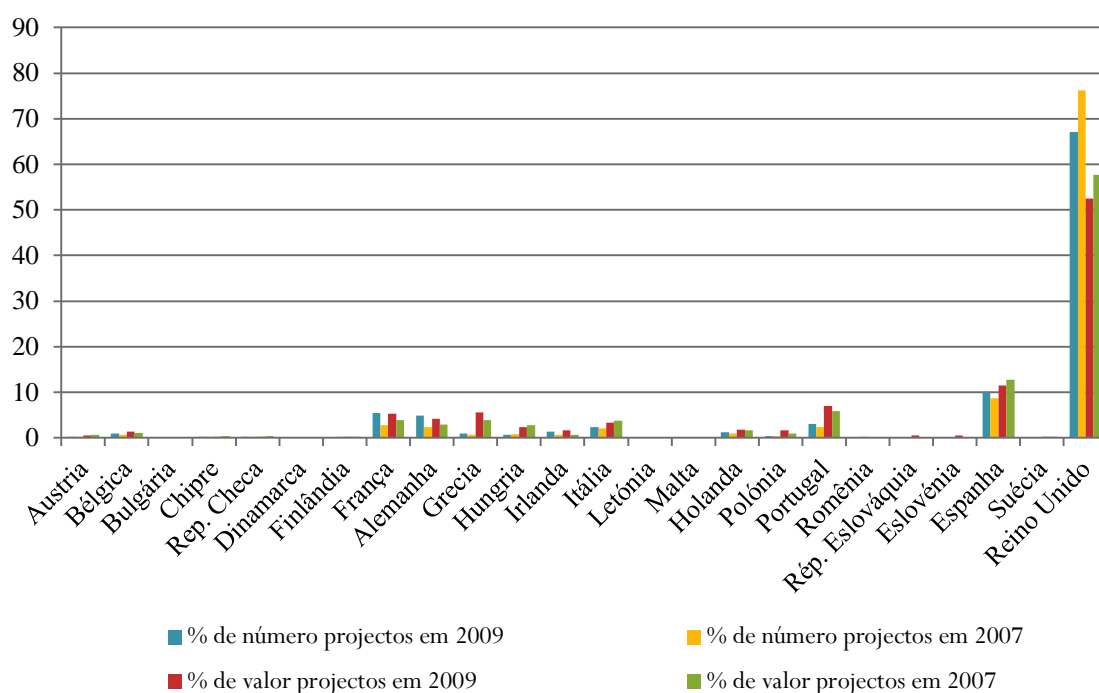
Elaboração Própria - Fonte: Kappeler e Nemoz (2010)

Podemos claramente perceber que há uma evolução positiva nas duas variáveis, mas que não há uma correspondência direta entre ambas, no sentido em que a sua evolução entre anos ponta é a mesma mas não individualmente. De realçar a estabilidade dos resultados quando analisamos em número de projetos, pois a tendência é claramente de subida. É notória a quebra quer em número quer em valor de projetos PPP na zona euro, sensivelmente com o início da atual crise económica.

Individualizando os países, e recorrendo mais uma vez aos dados fornecidos por Kappeler e Nemoz. (2010), conseguimos perceber quais os países que mais contribuem para esta evolução.

Claramente o Reino Unido aparece destacado e bastante diferenciado dos restantes, portanto será o país que afetará mais as tendências dos gráficos acima evidenciados.

**Gráfico iv: Evolução por países do peso do número de parcerias e do valor pelos totais**



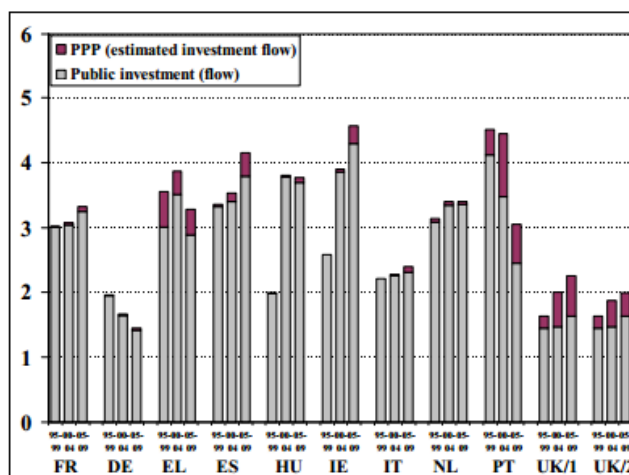
**Elaboração Própria - Fonte: Kappeler e Nemoz (2010)**

Em anexo encontra-se a tabela que serviu de base para a elaboração da tabela, observando o gráfico e em mais detalhe a tabela, nota-se que os seis países com maior número de contratos PPP são o Reino Unido (com um peso de 67.1% em 2009 e 76.2% em 2007 no total dos países), a Espanha (com um peso de 10.1% em 2009 e 8.6% em 2007 no total dos países), França (com um peso de 5.4% em 2009 e 2.8% em 2007 no total dos países), Alemanha (com um peso de 4.9% em 2009 e 2.4% em 2007 no total dos países), Portugal (com um peso de 3.1% em 2009 e 2.3% em 2007 no total dos países) e Itália (com um peso de 2.4% em 2009 e 2.1% em 2007 no total dos países). Somando todos estes países observamos que são responsáveis em 2009 por 93% dos contratos em PPP e 94.4% em 2007, esta queda de participação deve-se essencialmente ao Reino Unido, que vê diminuído o número de PPP em quase 10%. Nota-se pela comparação entre o ano 2007 e 2009 que não ocorreram grandes oscilações de posições predominando a preferência de alguns países por este tipo de contratos sobre outros.

## 2.2. Peso no PIB

Relativamente ao peso que estes contratos têm no PIB do país aparecem destacados Portugal, Grécia e Reino Unido com um peso bastante significativo, comportamento bastante díspar dos restantes países.

**Gráfico v: Investimento Governamental em PPP, em percentagem do PIB**



Fonte: Fonte: Kappeler e Nemoz (2010)

É notório que Portugal aparece com um peso no PIB bastante próximo do Reino Unido ainda que nos dados apresentados no gráfico iv evidencie que o Reino Unido invista cerca de 60% enquanto Portugal apenas tenha o modesto peso de 3.1%.

Percebemos pelos dados fornecidos com a seção anterior que a diferenciação entre os países face investimentos em PPP quer em valor quer em número não aparece correlacionado com o peso desses investimentos no PIB, destacando-se o esforço que Portugal e Grécia têm no seu PIB nestes investimentos e a repercussão que esses pesos podem ter.

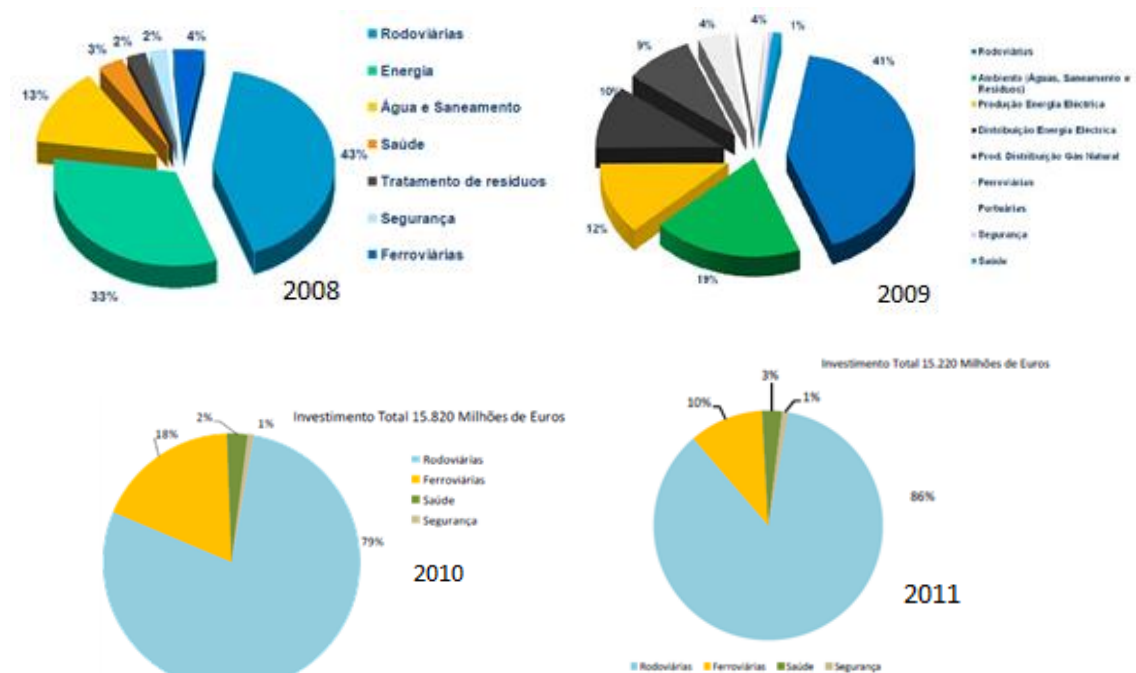
Portugal como já foi referido tem problemas no controlo da despesa, com saldos orçamentais bastante mais negativos que a média da zona euro. Estes contratos podem ser uma solução no presente para tentar colocar fora do orçamento algumas despesas, mas a longo prazo é notório o peso que estes contratos vão tendo em Portugal, podendo assim agravar o problema dos saldos orçamentais futuros.



### 2.3. Diversificação por setores

*“The most important PPPs since 1990s have been in the sectors of education, health and transportation” (Akintoye et al, 2003).*

**Gráfico vi: Investimento de Portugal em PPP por setores para os anos 2008, 2009, 2010 e 2011**

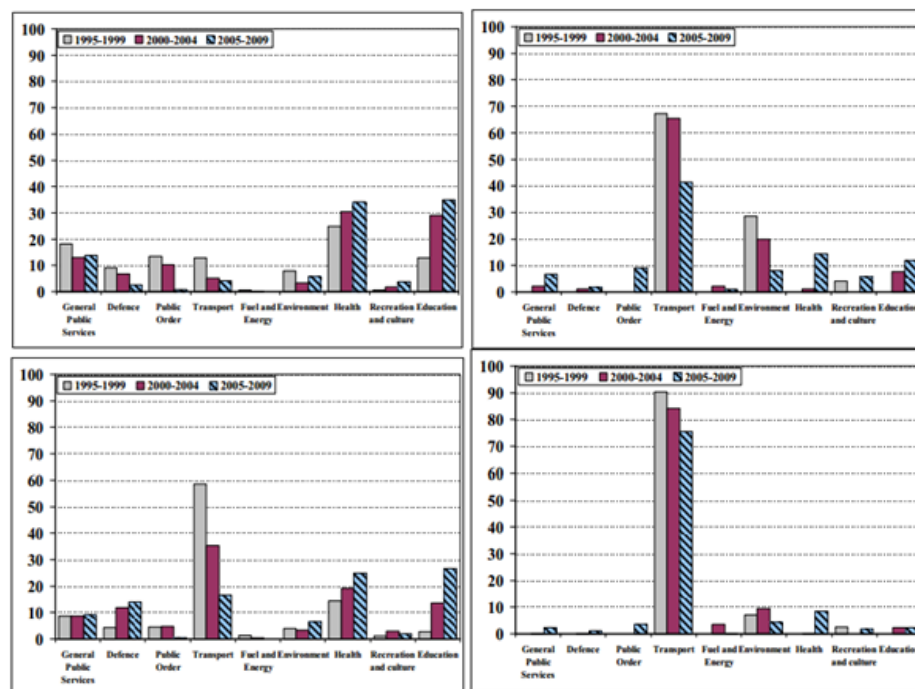


Fonte: Relatório DGTF (Direção Geral do Tesouro e das Finanças) (2009, 2010, 2011, 2012)

Como podemos ver pelos gráficos, em Portugal esses também são os setores de maior peso na concessão de PPP. Assim, o setor de foco vai ser o rodoviário, visto este englobar a maior percentagem de parcerias e o maior peso ao longo do tempo.

Será que os restantes países europeus seguem a mesma tendência?

**Gráfico vii: Número (em cima) e Valor (em baixo), no Reino Unido (Esquerda) e nos restantes 24 países analisados acima exceto o Reino Unido (Direita) por setor, em % do total**



Fonte: Kappeler Nemoz (2010)

Analisando os dados evidenciados, os países europeus analisados com exceção do Reino Unido, podemos concluir indiscutivelmente que há uma predominância do setor dos transportes quer quando analisados em número ou valor de PPP para qualquer um dos períodos em análise. Note-se no entanto que se verificou uma queda entre cada um dos períodos, mas ainda assim mantendo larga dominância face aos restantes.

Já analisando o Reino Unido a conclusão não é assim tão clara. Em número de parcerias adotadas este não é o setor dominante, havendo preferência pela saúde, educação, serviços públicos gerais e só depois vem o setor dos transportes e ordem pública. Em valor, podemos ver que no período 1995-1999 era o setor dominante, mas que veio perdendo peso ao longo do tempo já não o sendo também neste momento. Portanto, sendo o país com um peso superior a 50% dos restantes países na adoção destes contratos mostra uma tendência invertida na adoção por setores de atividade. Há por parte deste país uma diversificação no investimento.

## 2.4. Financiamento PPP via Banco Europeu de Investimento desde 1990

### 2.4.1. Europa

A *European PPP Expertise Centre* (EPEC) divulgou em Abril de 2013 uma listagem dos principais processos de financiamento através do BEI.

Nesse sentido, serão aglomerados os montantes desse mesmo relatório por forma a evidenciar quais os países que mais recorrem a esta forma de financiamento para projetos PPP.

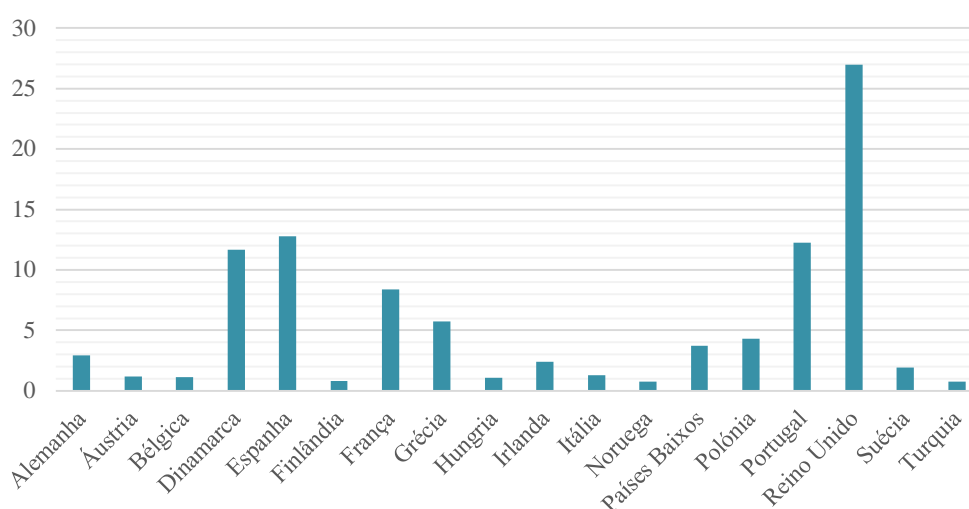
**Quadro i: Montante de financiamento ao BEI em número e montante**

País	Setor	Nº parcerias	Montante	Total por país
<b>Alemanha</b>	Transportes	8	1079	1079
<b>Áustria</b>	Transportes	3	438	438
<b>Bélgica</b>	Transportes	1	313	409
	Água, rede de esgotos	1	96	
<b>Dinamarca</b>	Transportes	6	4262	4262
<b>Espanha</b>	Transportes	25	4412	4670
	Saúde	2	258	
<b>Finlândia</b>	Transportes	2	287	287
<b>França</b>	Transportes	9	3063	3063
<b>Grécia</b>	Transportes	6	2094	2103
	Serviços	1	9	
<b>Hungria</b>	Transportes	2	400	400
<b>Irlanda</b>	Transportes	8	712	874
	Educação	4	162	
<b>Itália</b>	Transportes	1	80	467
	Saúde	1	70	
	Lixo	1	273	
	Água, rede de esgotos	1	44	
<b>Noruega</b>	Transportes	2	273	273
<b>Países Baixos</b>	Transportes	7	1358	1358
<b>Polónia</b>	Transportes	4	1575	1575
<b>Portugal</b>	Transportes	16	4337	4482
	Água, rede de esgotos	1	80	
	Saúde e Educação	1	65	
<b>Reino Unido</b>	Transportes	19	5193	9868
	Educação	13	1455	
	Saúde	13	2749	
	Lixo	2	315	
	Água, rede de esgotos	1	85	
	Energia	1	71	
<b>Suécia</b>	Educação e Saúde	1	699	699
<b>Turquia</b>	Transportes	1	270	270
<b>Total</b>	-	164	-	36577

Elaboração própria - Fonte: EPEC (2013)

Tendo por base os dados fornecidos pelo EPEC (2013), foi criada a gráfico que se segue. Vão ser ponderados os montantes de financiamento dos países sobre o montante total de financiamento concedido pelo BEI, por forma a ver qual o país, ou quais os países que mais peso têm em endividamento ao BEI.

**Gráfico viii: Peso do endividamento ao BEI por países**

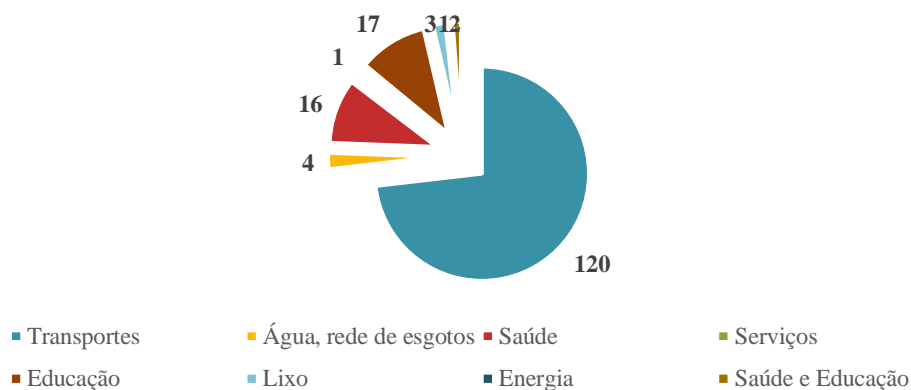


**Elaboração própria – Fonte: EPEC (2013)**

Claramente conclui-se através dos dados evidenciados que o país que mais recorreu a financiamento para concessão de PPP foi o Reino Unido, mas também é o país que mais PPP desenvolveu a nível europeu. Logo de seguida encontra-se Espanha, Portugal e Dinamarca, respetivamente.

Foi encontrada uma preferência pela contratação de PPP essencialmente no setor rodoviário, com a exceção do Reino Unido que dispersa a sua preferência entre os vários setores. Relativamente aos pedidos de financiamento ao BEI, iremos analisar se a distribuição deste entre os vários setores de atividade é enviesada pela preferência na utilização de determinado tipo de parcerias.

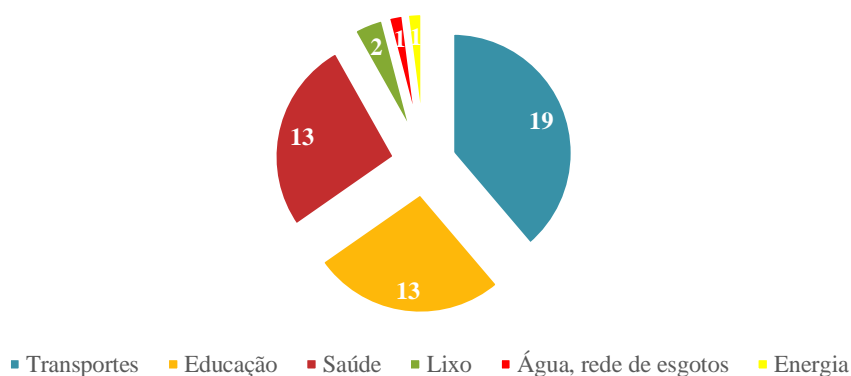
**Gráfico ix: Distribuição dos pedidos de financiamento por setores de atividade para todos os países analisados com a exceção do Reino Unido**



**Elaboração própria – Fonte: EPEC (2013)**

Em todos os países europeus analisados (excluindo o Reino Unido) a preferência pelo setor dos transportes repercute-se no financiamento ao BEI, uma vez que é claramente o setor que possuiu o maior número de parcerias sob endividamento.

**Gráfico x: Distribuição dos pedidos de financiamento por setores de atividade no Reino Unido**



**Elaboração Própria – Fonte: EPEC (2013)**

É evidente que o Reino Unido usa PPP de forma mais distribuída do que qualquer país analisado, da mesma forma os pedidos de financiamento seguem a mesma tendência. Há uma dispersão por todos os setores, com predominância ainda assim do setor dos transportes, educação e saúde.

Portanto podemos constatar que em ambos os casos verifica-se uma correlação entre as duas variáveis.

### 2.4.2. Portugal

Como Portugal é o país de foco no trabalho foram destacados os financiamentos em projetos PPP deste país por forma a ver qual a tendência seguida pelo país.

**Quadro ii: Financiamento ao BEI em PPP para Portugal**

Ano	Projeto PPP	Setor	Montante <sup>4</sup>
2010	Autoestrada Pinhal Interior	Transportes	345
2009	Universidade Hospital de Braga	Saúde e Educação	65
	Autoestrada Baixo Alentejo	Transportes	225
2008	Transmontana	Transportes	289
	A4/IP4: Autoestrada Amarante-Vila Real	Transportes	200
	IC24: Auto estrada Douro Litoral	Transportes	350
2007	Rede rodoviária Açores	Transportes	180
	IC16 – IC30: estradas Grande Lisboa	Transportes	105
2004	Autoestrada Litoral Centro: Marinha Grande-Mira	Transportes	264
2002	Autoestrada Grande Porto	Transportes	300
2001	Autoestrada Algarve	Transportes	130
	Autoestrada Beira Litoral/Beira Alta	Transportes	470
2000	Autoestrada Interior Norte	Transportes	324
	Autoestrada Costa Prata	Transportes	190
1999	Autoestrada Chaves	Transportes	450
	Águas de Santa Maria da Feira	Água, rede de esgotos	80
1998	Autoestrada Leiria	Transportes	209
1995	Seg. Ponte Rodoviária	Transportes	306
<b>TOTAL</b>			<b>4482</b>

Elaboração Própria – Fonte: EPEC (2013)

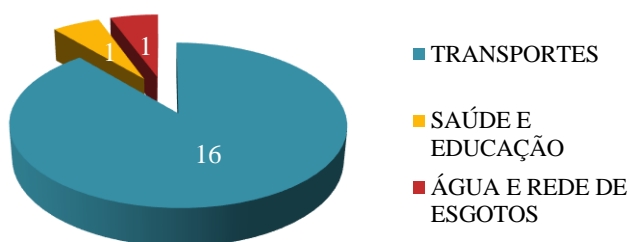
Portugal tem um peso bastante significativo no endividamento total ao BEI, correspondendo a 12,25% no total de financiamento.

Neste país o peso do endividamento ao BEI face ao setor financeiro não residente é bastante significativo, correspondendo a cerca de 76% (DGTF, 2012). Mais à frente será

<sup>4</sup> Milhões de euros

analisado com detalhe o endividamento nestes contratos, não apenas ao BEI mas a todas as entidades.

**Gráfico xi: Financiamento de Portugal ao BEI por sectores**



Elaboração Própria- Fonte: EPEC (2013)

Claramente Portugal segue a tendência dos restantes países e para além da concessão de PPP ser predominante no setor dos transportes, o seu pedido de financiamento perante o BEI também não deixa margem para dúvidas.

Veremos mais a frente que no caso Português o BEI não é a única entidade à qual o país recorre a financiamento para estes projetos, mas que este tem um peso significativo no financiamento total.

## Capítulo IV

### 1. Enquadramento Legal em Portugal

Monteiro (2007) aponta Portugal como um sucesso em termos de efetividade, isto é, obteve um rápido crescimento de infraestruturas e prestação de serviços de alta qualidade para os utilizadores finais. No entanto, nota problemas de cariz orçamental, no que diz respeito a problemas ambientais, autorizações urbanas atrasadas e mudança de projetos exigidos pelo governo. Isto provoca derrapagens de custos bastante significativos. Alguns custos esperados *ex-ante*, criaram problemas fiscais por não serem devidamente contemplados em termos orçamentais, essencialmente por carência de um orçamento de longo prazo e falta de apropriação de regras específicas de PPP.

O enquadramento legal em Portugal vai sendo refinado ao longo do tempo por forma a corrigir, adequar e inserir pontos legislativos incompletos ou não previstos, com vista à criação de meios legais passíveis de gerarem projetos cada vez mais eficientes, isto é, no sentido de corrigir problemas identificados nas PPP.

As PPP em Portugal surgiram sem enquadramento legal e orçamental, assim sendo surgiram vários regimes específicos de enquadramento consoante a parceria, o que as tornaram bastante complexas de analisar. A primeira introdução concreta na legislação às PPP surge na área da saúde através do Decreto-Lei (DL) n.º 185/2002, de 20 de Agosto.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) vem introduzir restrições ao Orçamento de Estado, mais concretamente da receita e despesa orçamental, tratando de igual forma a sua rentabilidade à da despesa que se guia pela análise “*value for money*”, isto é, analisar se há mais-valia real face ao normal financiamento estatal (sem recorrer às PPP).

A contabilização no orçamento de todos os encargos com as PPP, isto é, a classificação económica das PPP vem consagrada no DL n.º 26/2002 de 14 de Fevereiro. Em termos de contrato existe o Código Geral dos Contratos Públicos, em que se encontram os trâmites



gerais dos contratos públicos e se virmos as PPP a nível local então temos de entrar em linha de conta com a Lei das Finanças Locais.

O regime geral aplicável a todas as PPP encontrava-se consagrado no artigo 2º do nº 86/2003, de 26 de Abril este Decreto-Lei estabelece as características e as regras a que devem cumprir para o lançamento das PPP em Portugal, com a redação dada pelo DL nº 141/2006, de 27 de Julho, que segundo o mesmo visa *“instituir princípios gerais de eficiência e economia, designadamente através de uma mais cuidada avaliação da possível repartição do risco e da criação de incentivos à definição de parcerias financeiramente sustentáveis e bem geridas”*.

Em 2012 surge o DL nº 111/2012 de 23 de Maio, segundo o qual *“O Decreto -Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, constituiu a primeira iniciativa legislativa, de carácter transversal, especificamente dirigida às parcerias público-privadas (PPP), procurando potenciar o aproveitamento, pelo setor público, da capacidade de gestão do setor privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar economias na utilização dos recursos públicos. Posteriormente, o Decreto -Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, veio introduzir diversas alterações ao regime então vigente, designadamente ao nível da preparação de processos de parceria e da execução dos respetivos contratos, com vista a um pretendido, mas não demonstrado, reforço da tutela do interesse financeiro público. Mais recentemente, por força da aprovação do Código dos Contratos Públicos, o regime aplicável às PPP registou novos desenvolvimentos. Contudo, este Código não disciplinou todas as matérias relativas às PPP, em particular no que diz respeito aos procedimentos internos a observar pelo setor público, quer na fase da preparação e desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos. Adicionalmente, a aprovação do Código veio suscitar dúvidas quanto à vigência de algumas disposições do referido Decreto-Lei n.º 86/2003.”*

Este Decreto-Lei surge essencialmente baseado no Memorando de Entendimento da Troika o qual tem por objetivo o refinamento da anterior legislação, o foco foi o alargamento do âmbito de aplicação, o aumento dos pressupostos para a contratação de uma PPP na qual passa a englobar no artigo 6º, tais como estudos de impacto orçamentais relativamente à receita e despesa bem como os estudo de variáveis de sensibilidade tais como a procura por forma a prever situações de risco quanto à evolução macroeconómica

(nº 1, alínea b), análises de custo-benefício (nº 1, alínea f) por forma a rentabilizar toda a análise e perceber as reais vantagens após a identificação dos respetivos riscos económicos e a identificação de partilha de risco entre as partes (nº 1, alínea n). Note-se que a presente alteração na legislação também vem comportar não só a fase de lançamento de uma PPP mas também a fase de execução e exploração, essencialmente alterações unilaterais por parte Estatal suscetíveis de gerarem uma reposição de equilíbrio financeiro para com a entidade privada, ao qual passa a obrigar a uma avaliação da comportabilidade dessa alteração ao nível orçamental (artigo 20º nº 1).

No artigo 12º do DL nº 86/2003, de 26 de Abril podemos constatar que *“os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias são exercidos por entidade ou serviço a indicar pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo ministro da tutela setorial para as demais”*. O DL nº 111/2012 de 23 de Maio vem introduzir uma entidade específica de fiscalização denominada por “Unidade Técnica” veja-se o artigo 31º. Esta entidade *“tem por missão participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e, nos termos previstos no presente diploma, a outras entidades em processos daquela natureza”*. (DL nº 111/2012 de 23 de Maio, Artigo 35º). Esta entidade é criada por forma a dotar os órgãos de decisão do devido apoio técnico e reduzir encargos orçamentais com consultoria externa, desta forma estes projetos são seguidos de forma contínua contribuindo assim para um aperfeiçoamento ao nível de técnicas.

O DL nº 86/2003, de 26 de Abril define PPP como *“contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”*. Podemos ver que a própria definição de PPP vem melhorada no DL nº 111/2012 de 23 de Maio evidenciando agora a questão da explícita identificação dos riscos associados, vejamos *“o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de*

*uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”.*

Note-se que o aumento da transparência vem legislada através deste decreto-lei em que é assumida a obrigatoriedade de publicação de informação periódica veja-se o artigo 33º do DL nº 111/2012 de 23 de Maio.

Assim percebe-se que na atual conjuntura económica este tema tem estado na ordem do dia essencialmente como vamos ver mais à frente pelo elevado peso que as PPP têm ao nível de orçamento de estado e os encargos plurianuais que gera. Iremos ver também que o Estado tem assumido perante o privado custos de renegociações constantes, torna-se necessário o aumento da eficiência deste tipo de contratos definindo *à priori* o enquadramento de risco para ambas as partes. Este novo enquadramento legal surge numa altura em que é fulcral a redução de encargos e aumento da eficiência.

## **2. Análise de custos por anos**

Em Portugal nestes últimos anos foram lançados pelo Ministério das Finanças, mais especificamente pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), relatórios sobre a evolução das PPP em Portugal. Assim sendo, será analisado genericamente os dados de todas a PPP por setores comparando temporalmente os dados agregados. Apesar de serem apresentados sucintamente um pouco de todos os setores, tal como já foi dito, o setor de foco será sempre o setor rodoviário.

Note-se que o relatório de 2011, da DGTF, salienta a não inclusão nos contratos PPP e nas Concessões das áreas de abastecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos sólidos. Por detrás disto está o fato de em 2003, a Comissão Europeia ter revisto a natureza dos contratos, na qual transferiu a delegação de poder do Estado às entidades competentes. Estamos perante uma análise às características económicas e financeiras, à titularidade do capital das empresas do setor rodoviário e aos riscos inerentes à atividade.

- 2008

Os dados deste ano dizem respeito a 86 PPP e concessões das quais 57 em exploração, 17 em fase de investimento/construção e 12 em fase de concurso.

O quadro apresentado abaixo agrupa por setores os encargos do estado com os contratos PPP para o ano 2008. Inicialmente serão mensurados os desvios e seguidamente será retida informação que justifique a origem de tais oscilações face ao orçamento.

**Quadro iii: Encargos com PPP em 2008 por setores**

Setores	2008				
	Encargos Líquidos Previstos	Encargos Brutos	Reequilíbrios	Encargos Líquidos	% PIB
<b>Rodoviário</b>	860,1	436,5	45,1	481,6 <sup>5</sup>	
<i>Virtual</i>	704,5	644,1	23,3	667,4	-
<i>Real</i>	155,6	-207,6	21,8	-185,8	
<b>Ferroviário</b>	11,6	32,1	0,3	32,4	
<i>Eixo Ferroviário Norte-sul<sup>6</sup></i>	11,6	8	0	8	-
<i>Metro Sul do Tejo<sup>7</sup></i>	0	24,1	0,3	24,4	
<b>Saúde<sup>8</sup></b>	80,7	11,7	0	11,7	
<i>Hospital Cascais</i>	72,8	0	0	0	-
<i>Centro Medicina<sup>9</sup></i>	3,4	2,6	0	2,6	
<i>Centro Atendimento SNS<sup>10</sup></i>	4,5	9,1	0	9,1	
<b>Segurança</b>	27,9	28,4	0	28,4	-
<b>Portuárias</b>				-54,7	
<b>TOTAL</b>	980,3	508,7	45,4	499,4 <sup>11</sup>	0,3%

Elaboração Própria – Fonte: DGTF (2009)

<sup>5</sup> No relatório de Julho 2010 da DGTF, o valor agregado das PPP no setor rodoviário consta não em 481.6 M€ mas em 689.2 M€, isto é, existe um diferencial de 207,6 M€.

<sup>6</sup> “Tem subjacente um modelo de concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul, previsto vigorar até 31 de Dezembro de 2010, com possibilidade de prorrogação do contrato de concessão<sup>20</sup> (até 2019)” DGTF (2010).

<sup>7</sup> “É um modelo de concessão<sup>19</sup> que inclui o projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da totalidade da rede do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo. O contrato de concessão foi assinado em 2002, por um prazo de 30 anos. O metropolitano ligeiro de superfície tem uma extensão total de 13,5 quilómetros de linha férrea dupla, e 19 paragens, a operar nos concelhos de Almada e Seixal” DGTF (2010).

<sup>8</sup> As parcerias no setor da saúde incorporam um contrato com duas empresas privadas a que presta o serviço e a que trata da manutenção do edifício.

<sup>9</sup> Centro Medicina Física e Reabilitação do Sul.

<sup>10</sup> Saúde 24.

<sup>11</sup> Com base no diferencial que existe no setor rodoviário entre o relatório de 2009 e 2010 no montante de 207.6 M€, o valor total também sofre um acréscimo nesse valor passando de 499.4 M€ para 707 M€.

O grau de execução foi de 56% do previsto, isto é, foi orçamentado 980.3 M€ mas só foram efetivamente gastos 499.4 M€. Quanto ao setor ferroviário, este sofreu um aumento de 279% face ao que seria previsto, portanto não foi o setor que esteve na origem da diminuição de despesas do Estado em PPP. O fundamento para tal aumento de custos, neste setor, diz respeito a pagamentos à Metro Sul do Tejo, SA, referente à última prestação da comparticipação pública, previamente prevista no caso-base. Contudo, este aumento vem atenuado pela diminuição de encargos para o Estado, no Eixo Ferroviário Norte-Sul, o qual se deveu a um acréscimo da procura.

Opostamente verifica-se uma diminuição no setor da saúde de 14.5%, a qual se deve essencialmente ao fato de a verba estipulada para a construção do Hospital de Cascais não ter sido utilizada, no sentido em que o contrato não foi formalizado no decorrer deste ano, isto é, passou para o ano seguinte. Como podemos ver, apenas uma parcela deste setor sofreu um aumento face ao que seria previsto, o qual é justificado pela maior divulgação deste serviço, impulsionando assim a procura e aumentando consequentemente o custo para a Entidade Pública. Assim, a nível genérico o setor da saúde é um dos responsáveis pela diminuição de custos face ao orçamentado e pelo que foi dito não se deveu a um aumento de eficiência mas a uma transferência de custos para o ano seguinte, através da não formalização de um contrato.

#### Quadro iv: Encargos com o Setor Rodoviário para 2008

Unidade, excepto percentagens: M€						
Concessões Rodoviárias	Ano 2008 - Situação em 31.12.2008					
	REL. OE	Executado	Desvios	Reequilíbrios	Total	%Exec./OE
<b>Portagens virtuais</b>						
Concessão Scut do Algarve (IC4/IP1)	45,4	43,3	-2,1	-	43,3	95%
Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	138,8	136,4	-2,4	1,5	137,9	99%
Concessão Scut Interior Norte (IP3)	107,5	92,4	-15,1	-	92,4	86%
Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	71,8	71,6	-0,2	-	71,6	100%
Concessão Scut Grande Porto (IP4/IV24)	101,7	78,2	-23,5	-	78,2	77%
Concessão Scut Norte Litoral (IP9/IC1)	44,2	42,4	-1,8	21,8	64,2	145%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	195,1	179,8	-15,3	-	179,8	92%
Subtotal	704,5	644,1	-60,4	23,3	667,4	95%
<b>Portagens reais</b>						
Sub-concessão Douro Litoral	-	-207,6	-207,6	-	-207,6	n.a.
Concessão Lusoponte	-	-	-	13,0	13,0	n.a.
Concessão Grande Lisboa	-	-	-	8,8	8,8	n.a.
Concessão Norte	155,6	-	-155,6	-	-	0%
Subtotal	155,6	-207,6	-363,2	21,8	-185,8	-119%
<b>Total</b>	<b>860,1</b>	<b>436,5</b>	<b>-423,6</b>	<b>45,1</b>	<b>481,6</b>	<b>56%</b>

Fonte: DGTF (2009)

Quanto ao setor rodoviário a execução foi de 95% face ao subsector das portagens virtuais e -119%, relativamente ao subsector das portagens reais.

Como podemos ver, houve uma diminuição substancial no subsector das portagens reais, explicado pela entrada de 207.6 M€ decorrente da assinatura do contrato de subconcessão do Douro e Litoral. Visto este abatimento de custos ser extraordinário e não ter a ver essencialmente com um incremento de eficiência, resta ainda tentar averiguar a razão para os reequilíbrios financeiros, cifrados em 21.8M€. Verifica-se que estes são distribuídos pelo caso Lusoponte (13M€) e Grande Lisboa (8.8M€), o valor foi fundamentado por renegociações do contrato no caso da Lusoponte e trabalhos adicionais nos lanços já existentes os quais foram integrados nos contratos de concessão de Grande Lisboa.

No que diz respeito às portagens reais, o fato de o valor ficar inferior 5% ao valor orçamentado, deve-se essencialmente à diminuição de tráfego, justificada pela subida de preço dos combustíveis e pelo abrandamento da procura. É de notar que uma grande parte dos reequilíbrios na portagem real, mais concretamente 21.8M€ (na concessão do Norte Litoral), resulta de atrasos em aprovações ambientais e alterações face ao estipulado.

Tal como podemos ver, mais uma vez, a diminuição de custos não foi justificada por um aumento de eficiência, mas por ineficiências, parte delas abordadas como riscos a este tipo de contrato.

- **2009**

Os dados deste ano dizem respeito a 120 PPP em regime de concessão ou subconcessão, das quais 96 encontram-se em exploração, 18 em fase de investimento/construção e 6 em fase de concurso.

Até aqui existiram dois tipos de portagem, a portagem virtual que consiste nas *Scuts* e a portagem real, isto é, paga pelo utilizador. A partir deste ano deu-se início ao processo de conversão de portagem virtual em portagem real, daí não haver subdivisão do setor rodoviário.

No relatório de 2010 é apontado um valor para o setor rodoviário de 689.7, um valor superior em 207.6, face ao valor do relatório de 2009. Esta divergência de valores resulta

do fato de em 2010 não se considerar o recebimento extraordinário e pontual da subconcessão Douro Litoral. Assim sendo, deparamo-nos com um problema no cálculo da variação de custo de 2009 para 2010. Caso levemos em conta o relatório de 2009, o valor total de custos com PPP é de 499.4 M€ o que resulta então num aumento de custos face ao ano em curso de 68.1%. Caso consideremos o valor do relatório de 2010, tal como já foi dito, o valor do setor rodoviário será de 689.2 M€ e o valor total constará de 707 M€, *ceteris paribus*. Nesta situação conseguimos apurar um aumento de custos face ao ano anterior de 18.7%. Perante o exposto, no limite, o aumento nos custos para a entidade pública de 2009 para 2010 em PPP variou entre 18.7% e 68.1%.

**Quadro v: Encargos com PPP em 2009 por setores**

Setores	2008	2009				
	Encargos Líquidos de 2008	Encargos Líquidos Previstos	Encargos Brutos	Reequilíbrios	Encargos Líquidos	% PIB
<b>Rodoviário</b>	689,7	689,7	647,9	26,2	674,1	-
<b>Ferroviário</b>	32,4	88	8,1	81,1	89,2	-
<i>Eixo Ferroviário</i>	8	10,5	8,1	0	8,1	-
<i>Norte-sul<sup>12</sup></i>	24,4	77,5	0	81,1	81,1	-
<i>Metro Sul do Tejo</i>						
<b>Saúde</b>	11,7	126	96,4	0	96,4	-
<i>CMFRS<sup>13</sup></i>	2,6	5,3	5,6	0	5,6	-
<i>Centro</i>	9,1	12,1	18,8	0	18,8	-
<i>Atendimento SNC</i>	0	43,8	43,9	0	43,9	-
<i>Hospital de Cascais</i>	-	64,8	28,1	0	28,1	-
<i>Hospital de Braga</i>						
<b>Segurança</b>	28,4	41	38,7	0	38,7	-
<b>Portuárias</b>	-54,7	-57,1	-58,7	0	-58,7	-
<b>TOTAL</b>	707	887,6	732,4	107,3	839,7	

Elaboração própria - Fonte: DGTF (2010)

Nota-se que ocorreu uma alteração na metodologia utilizada nos relatórios sem que nada seja dito ou explicado. Para cálculos posteriores será assumido que a razão da não inclusão do valor do contrato da subconcessão Douro Litoral se deveu ao fato do estado ter recebido a verba meramente como intermediário e neste ano ter entregado o valor ao concessionário. Assim sendo, para cálculos posteriores o valor do setor rodoviário vem aumentado neste ano nesse valor, constara então em 689.7M€.

<sup>12</sup> Inclui a travessia ferroviária do Ponte 25 de Abril (concessionaria Fertagus) e o Metro Sul do Tejo (concessionaria Metro Transportes do Sul)

<sup>13</sup> São Brás de Alportel

O setor ferroviário apresenta um aumento de 1% face ao estipulado e um aumento de 171% face ao ano anterior. Apesar de não ficar muito acima do previsto é de destacar o elevado montante na rubrica de reequilíbrios. Este foi justificado por uma negociação de reequilíbrio financeiro paga ao Metro Transportes do Sul, S.A., No entanto no relatório de Agosto 2011 da DGTF é evidenciado este fato como uma ineficiência do estado, *“relativo à reposição do equilíbrio financeiro como consequência de sobrecustos repercutidos no projeto, sobretudo os que se relacionaram com a entrega, com atrasos relativamente ao previsto no plano de trabalhos, de terrenos do domínio público e privado municipal, necessários à execução do projeto”*.

No entanto, pelo que é enunciado (pelo relatório de 2010 da DGTF) o valor da rubrica do Eixo Ferroviário Norte-sul é mais baixa do que foi estipulado no caso base, isto porque há uma elevada procura neste eixo, o que faz com que se subtraia aos pagamentos que o Estado tem que fazer por disponibilidade, o excedente de lucros da entidade privada entrega ao Estado. Assim, o valor da rubrica do setor ferroviário poderia ainda vir inflacionado.

No setor da saúde houve uma percentagem de execução de 77% o que se deveu essencialmente a um atraso no contrato de exploração do Hospital de S. Marcos. No entanto teve um aumento de 976% face ao ano anterior, o qual parece essencialmente justificado pela introdução das duas unidades hospitalares.

Sucintamente, o aumento face ao ano anterior deveu-se essencialmente ao elevado peso do reequilíbrio verificado no setor ferroviário e à introdução dos Hospitais de Cascais e Braga.

Note-se que mais uma vez há um aumento substancial nos reequilíbrios financeiros por fatores que poderiam ser devidamente precavidos, lesando a entidade pública, estes riscos devem ser devidamente identificados e corrigidos.



## Quadro vi: Encargos com o setor rodoviário para 2009

Unidade, excepto percentagens: M€

Concessões Rodoviárias	Ano 2009 - Situação em 31.12.2009				
	Previsto*	Corrente	Reequilíbrios	ExecuçãoTotal	%Exec.Total
Scut do Algarve (IC4/IP1)	43,3	43,3	-	43,3	100%
Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	138,6	138,6	-	138,6	100%
Scut Interior Norte (IP3)	109,1	109,2	-	109,2	100%
Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	72,1	72,1	-	72,1	100%
Scut Grande Porto (IP4/IC24)	79,8	79,8	-	79,8	100%
Scut Norte Litoral (IP9/IC1)	42,6	42,6	-	42,6	100%
Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	162,3	162,3	-	162,3	100%
Lusoponte	21,5	-	21,5	21,5	100%
Grande Lisboa	4,4	-	1,9	1,9	43%
Oeste (AEA)	16,0	-	2,1	2,1	13%
Douro Litoral	-	-	0,7	0,7	n.a.
<b>Total</b>	<b>689,7</b>	<b>647,9</b>	<b>26,2</b>	<b>674,1</b>	<b>98%</b>

(\*) Após correcção efectuada em Janeiro pela Estradas de Portugal, S.A.

Valores incluem IVA

Fonte: DGTF (2010)

Tal como se pode verificar este setor também contribui simbolicamente com uma diminuição de 2% e igualmente uma diminuição de custos face a 2008. Apesar disto, este período possui um elevado montante de reequilíbrios, maior ainda que o ano precedente. A subconcessão que contribuiu mais para esta ineficiência foi a Lusoponte, tal é justificado por uma renegociação do contrato, mais uma vez penalizadora para o Estado. É de notar ainda que por causa de alterações nas tarifas da *Scut* Costa Prata levou a um aumento do valor executado face ao ano anterior.

- **2010**

Os dados deste ano dizem respeito a 36 PPP, dos quais 22 em fase de exploração e 14 em fase de construção.

Perante os valores fornecidos podemos constatar que há um acréscimo de custos face ao ano anterior de cerca de 34%, fundamentado pela introdução de novas unidades Hospitalares. Relativamente ao valor orçamentado para este ano, podemos constatar um aumento de 19%, igualmente ao que se verificou nos outros anos, neste ano também ocorreram reequilíbrios financeiros e foram estes que justificaram este aumento.

**Quadro vii: Encargos com PPP em 2010 por setores**

Setores	2009		2010				
	Encargos Líquidos de 2009	Encargos Líquidos Previstos	Encargos Brutos	Reequilíbrios	Proveitos	Encargos Líquidos	% PIB
<b>Rodoviário</b>	674,1	699,2	748,6	197,5	49,6	896,6	-
<b>Ferroviário</b>	89,2	26,9	15	0	0	15	-
<i>Eixo Ferroviário</i>							
<i>Norte-sul</i>	8,1	9,7	7,3	0	0	7,3	-
<i>Metro Sul do Tejo</i>	81,1	17,2	7,7	0	0	7,7	
<b>Saúde</b>							
<i>CMFRS- São Brás de Alportel Centro</i>	96,4	180,6	172,5	0	0	172,5	
<i>Atendimento SNS</i>	5,6	6,9	5,7	0	0	5,7	
<i>Hospital de Cascais</i>	18,8	19,8	11,4	0	0	11,4	-
<i>Hospital de Braga</i>	43,9	44,3	60,8	0	0	60,8	
<i>Hospital de Vila Franca Xira</i>	28,1	93,3	94,6	0	0	94,6	
	-	16,2	0	0	0	0	
<b>Segurança</b>	38,7	44,3	43,6	0	0	43,6	-
<b>Portuárias</b>	-58,7						
<b>TOTAL</b>	839,7 <sup>14</sup>	947,6	979,7	197,5	49,6	1127,7	0,70%

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011)

No entanto, o setor ferroviário contribuiu negativamente para o aumento dos custos face ao ano precedente e mesmo no ano corrente, isto é, uma quebra de 83% face ao ano anterior e uma variação negativa de 44% face ao orçamentado. O que esteve na origem de tais reduções foram as ausências de reequilíbrios nos contratos e aumentos na procura. Face a este setor resta ainda evidenciar que a parceria do eixo ferroviário Norte-Sul foi prorrogada.

Quanto ao setor da saúde, este ano foi inaugurado o Hospital de Cascais e foi assinado o novo contrato para o Hospital de Vila Franca de Xira, com data prevista de abertura para 2013. É este aumento de serviços que está na origem do aumento de 79% comparativamente ao ano anterior.

<sup>14</sup> Note-se que no relatório de 2011 os dados são divergentes do relatório de 2010 no que diz respeito aos valores do ano 2009. Isto porque o setor rodoviário vem crescendo em 10M€ e o setor portuário não é considerado. No entanto, considerou-se os valores do relatório de 2010.

### Quadro viii: Encargos com o setor rodoviário para o ano 2010

Unidade, excepto percentagens: M€

Parcerias Rodoviárias	Ano 2010 - Situação em 31.12.2010					
	Previsto	Corrente	Reequilíbrios	Proveitos	ExecuçãoTotal	%Exec.Total
Concessão do Algarve (IC4/IP1)	44,9	43,6	-	-	43,6	97%
Concessão da Beira Interior (IP2/IP6)	137,3	132,1	-	-	132,1	96%
Concessão Interior Norte (IP3)	104,7	104,6	-	-	104,6	100%
Concessão da Costa de Prata (IC1/IP5)	51,3	87,9	-	5,1	82,8	161%
Concessão Grande Porto (IP4/IC24)	70,9	104,8	-	3,5	101,3	143%
Concessão Norte Litoral (IP9/IC1)	33,6	44,3	4,9	3,5	45,7	136%
Concessão das Beiras Litoral e Alta(IP5)	164,2	195,6	-	-	195,6	119%
Concessão Lusoponte	20,8	-	18,1	-	18,1	87%
Concessão Grande Lisboa	7,0	9,4	3,5	4,9	8,0	114%
Concessão Oeste (AEA)	26,6	-	20,3	-	20,3	76%
Concessão AE Norte	37,2	26,3	150,7	30,2	146,8	395%
Outros	0,7	-	-	2,4	-2,4	-343%
<b>Total</b>	<b>699,2</b>	<b>748,6</b>	<b>197,5</b>	<b>49,6</b>	<b>896,6</b>	<b>128%</b>

Fonte: DGTF (2011)

O setor rodoviário teve um acréscimo de 28% face ao ano corrente e de 33% face ao ano anterior. Note-se que foi neste ano que as *Scut* passaram efetivamente a funcionar com pagamentos ao utilizador, cuja receita reverte para a Estradas de Portugal, em que esta por sua vez remunera as concessionárias. O acréscimo de custos para o Estado advém da conversão das *Scut* em vias com cobrança. Esta conversão gerou um acréscimo de custos para a entidade pública essencialmente por alterações nos contratos, que levou a que o Estado tivesse de fazer pagamentos para manter o reequilíbrio económico-financeiro. Adicionalmente, espera-se que ocorra uma diminuição de tráfego decorrente da imposição de uma taxa de portagem.

Há que evidenciar que a mudança na tipologia do contrato penalizou o estado em várias frentes, isto é, houve pagamentos às empresas por alterações contratuais e diminuição esperada na procura derivado da colocação dos aparelhos. *À priori*, a alteração de contrato foi penalizadora para a entidade pública, entidade que procedeu à alteração contratual, que por sua vez penalizou os contribuintes, através da imposição de cobrança nas vias até aqui isentas.

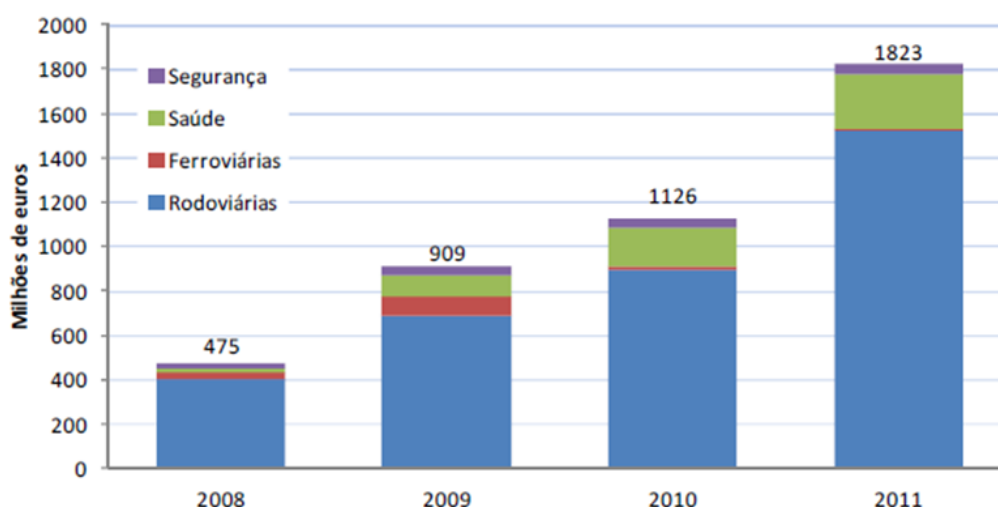
- **2011**

Os dados deste ano dizem respeito a 35 PPP, das quais 24 em fase de exploração e 11 em fase de construção: divididas entre 24 PPP no setor dos transportes (22 rodoviárias e 2

ferroviárias), 10 no setor saúde e 1 no setor segurança e emergência. No ano em causa não ocorrerem novas contratações de PPP.

A DGTF começa por enunciar no seu relatório de Agosto de 2012 a evolução dos encargos líquidos das PPP. Como se pode observar pelo gráfico abaixo os encargos quase que quadruplicaram, correspondendo a uma percentagem do PIB em 2008 de 0,3 e 1,1 em 2011.

**Gráfico xii: Encargos líquidos com as PPP entre 2008 e 2011**



Fonte: DGTF (2012)

Antes de proceder à análise é relevante evidenciar o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) assinado entre o Governo e a Troika, o qual é fator decisivo para a elaboração do relatório da DGTF<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> “3.3. Melhorar o atual reporte mensal da execução orçamental, em base de caixa para as Administrações Públicas, incluindo em base consolidada. O atual perímetro de reporte mensal inclui o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, as administrações regional e local e será progressivamente ampliado para incluir o SEE e as PPP reclassificadas no âmbito das Administrações Públicas. [T3-2011]”  
“3.11. Publicar um relatório abrangente sobre riscos orçamentais em cada ano como parte integrante do OE, começando com o OE para 2012. O relatório irá identificar os riscos orçamentais gerais e as responsabilidades contingentes, às quais o Estado possa estar exposto, incluindo todas as Parcerias Público-Privadas (PPP), SEE e garantias prestadas aos bancos. [T3-2011]”  
“3.13. Assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental adotando as necessárias alterações legais, incluindo à Lei das Finanças Regionais e à Lei das Finanças Locais: [T3-2011]”  
i. O perímetro da Administração Pública abrangerá o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, o SEE e as PPP reclassificadas no âmbito das Administrações Públicas e as administrações local e regional.”

Como se pode observar pelos dados, novamente o orçamento ficou 25% abaixo do que foi formalizado, essencialmente provocado pelo aumento face ao previsto de 30% no setor rodoviário. Podemos verificar que apesar dos proveitos no setor rodoviário o valor de reequilíbrios é bastante avultado, ultrapassando os encargos brutos e representando cerca de 58% dos encargos líquidos. É atribuído dois motivos em relatório para este aumento de reposição de equilíbrio financeiro, o primeiro será parte do grupo Ascendi (concessão Norte) e a Norscut (Concessão interior Norte) e o segundo por acordos estabelecidos derivado de alterações contratuais efetuadas<sup>16</sup>.

---

*“3.17. Evitar entrar em qualquer novo acordo de PPP antes de finalizar a revisão das PPP existentes e as reformas legais e institucionais propostas.”*

*“3.18. Executar com a assistência técnica da CE e do FMI, uma avaliação inicial de, pelo menos, os 20 mais significativos contratos de PPP, incluindo as PPP Estradas de Portugal mais importantes, abrangendo uma área alargada de setores. [final de agosto de 2011]”*

*“3.19. Recrutar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para a realização de um estudo detalhado das PPP com acompanhamento do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Ministério das Finanças e da Administração Pública. O estudo identificará e, onde praticável, quantificará as responsabilidades contingentes de maior relevo e quaisquer montantes relacionados que possam vir a ser pagas pelo Estado. Avaliará a probabilidade de quaisquer pagamentos pelo Estado relativos a responsabilidades contingentes e quantificará os respetivos montantes. O estudo, a ser finalizado até ao final de março de 2012, avaliará a viabilidade de renegociar qualquer PPP ou contrato de concessão, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado. Todas as PPP e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões. [T4-2011]”*

*“3.20. Pôr em prática um quadro legal e institucional reforçado, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, para a avaliação de riscos ex-ante da participação em PPP, concessões e outros investimentos públicos, bem como a monitorização da respetiva execução. O Tribunal de Contas terá de ser informado desta avaliação de riscos ex-ante. Poderá ser prestada assistência técnica, se necessário. [T1-2012]”*

*“3.21. Melhorar o relatório anual sobre as PPP e as concessões preparado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública em julho com uma avaliação abrangente dos riscos orçamentais derivados das PPP e das concessões. O relatório fornecerá informação e análise a nível setorial. A revisão anual das PPP e concessões será acompanhada por uma análise dos fluxos de crédito canalizados para as PPP através dos bancos (empréstimos e títulos que não ações) por setor e uma avaliação do impacto na afetação de crédito de efeitos crowding out. Este último aspeto será realizado em conjunto com o Banco de Portugal. [T2-2012].” (DGTF, 2012)*

<sup>16</sup> *“Inclui os pagamentos de investimentos nas concessões Túnel do Marão, Norte Litoral, Costa de Prata e Grande Porto. No primeiro caso, deriva da intervenção direta do Estado, que se substituiu à concessionária, no suporte da obra do Túnel do Marão. Nos outros casos, deriva do reconhecimento do direito das concessionárias a reequilíbrio económico e financeiro dos contratos em virtude da decisão unilateral do concedente na introdução de portagens nas vias anteriormente sem custos para o utilizador, com custos de investimento resultantes da colocação dos pórticos para a cobrança virtual de portagens.” (DGTF, Agosto 2012)*

**Quadro ix: Encargos com PPP em 2011**

Setores	2010		2011				
	Encargos Líquidos de 2009	Encargos Líquidos Previstos	Encargos Brutos	Reequilíbrios	Proveitos	Encargos Líquidos	% PIB
<b>Rodoviário</b>	896,6	1166,5	799,6	877,9	156,5	1521,0	-
<b>Ferroviário</b>	15	17,8	12,2	0	1,5	10,7	-
<i>Eixo Ferroviário</i>							
<i>Norte-sul</i>	7,3	0	0	0	1,5	-1,5	-
<i>Metro Sul do Tejo</i>	7,7	17,8	12,2	0	0	12,2	
<b>Saúde</b>							
<i>CMFRS- São Brás de Alportel Centro</i>	172,5	228,4	243,5	0	0	243,5	-
<i>Atendimento SNS</i>	5,7	7,0	7,7	0	0	7,7	
<i>Hospital de Cascais</i>	11,4	7,8	10	0	0	10	
<i>Hospital de Braga</i>	60,8	57,2	71,9	0	0	71,9	
<i>Hospital Vila Franca Xira</i>	94,6	106,7	129,5	0	0	129,5	
	0	49,6	24,4	0	0	24,4	
<b>Segurança</b>	43,6	45,1	47,4	0	0	47,4	-
<b>TOTAL</b>	1127,7	1457,8	1102,7	877,9	158	1822,6	1,1

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2012)

Nota-se que relativamente ao ano precedente também se verificou um aumento bastante expressivo a nível geral, especificamente um aumento em todos os setores excetuando o setor ferroviário que contribuiu com um decréscimo de cerca de 30% face ao ano precedente, ficando mesmo abaixo do valor orçamentado para o ano em cerca de 40%. Como se pode ver nenhum setor para além do rodoviário procedeu ao pagamento de reequilíbrios financeiros, no entanto o relatório deste ano já vai avançando que algumas parcerias poderão originar reposições de equilíbrios financeiros futuros como é o caso do setor ferroviário<sup>17</sup> que já se perspectiva que poderá nos anos subsequentes resultar em encargos para a entidade estatal.

Quanto ao setor da saúde podemos constatar que o mesmo tem vindo a ter um peso cada vez mais significativo nos custos representando só neste último ano um peso de cerca de

<sup>17</sup> “Eixo Ferroviário Norte-Sul (FERTAGUS): Devido a alterações das tarifas de utilização das infraestruturas cobradas pela REFER à Fertagus, podem ocorrer pagamentos do Estado se houver reconhecimento do direito de reequilíbrio financeiro à concessionária, com efeitos a partir do corrente ano, os valores referenciados são meramente indicativos.” (DGTF, Agosto 2012)

“Metro Sul do Tejo (MST): não estão previstos encargos correntes para o Estado. Todavia, poderão, até ao final do prazo da concessão, ocorrer compensações a pagar pelo Estado na ordem de 8 a 8,5 milhões de euros por ano, devido ao risco de procura.” (DGTF, Agosto 2012)

13% nos custos totais e representando um aumento de 41% face ao ano precedente. Assim, este setor também contribuiu para o aumento significativo nos custos totais.

Sucintamente o aumento de 62% na totalidade de custos entre os anos em análise vem justificado por investimentos, reposições de equilíbrio financeiro e no caso específico da saúde às novas parcerias<sup>18</sup>.

### Quadro x: Encargos com o setor rodoviário para 2011

Unidade: Milhões de euros

Parcerias Rodoviárias	Ano 2011 - Situação em 31.12.2011					
	Previsto	Corrente	Reequilíbrios	Proveitos	ExecuçãoTotal	%Exec.Total
Concessão do Algarve (IC4/IP1)	35,7	41,9	0,2	-	42,1	118%
Concessão da Beira Interior (IP2/IP6)	139,8	141,0	-	-	141,0	101%
Concessão Interior Norte (IP3)	437,9	118,8	322,1	-	440,7	101%
Concessão da Costa de Prata (IC1/IP5)	40,1	83,8	20,5	32,4	71,9	179%
Concessão Grande Porto (IP4/IC24)	72,5	97,0	25,2	23,1	99,1	137%
Concessão Norte Litoral (IP9/IC1)	25,2	55,5	16,2	24,9	48,8	186%
Concessão das Beiras Litoral e Alta(IP5)	158,1	171,5	-	0,2	171,3	108%
Concessão Lusoponte	15,7	-	15,7	-	15,7	100%
Concessão Grande Lisboa	-0,5	21,2	0,1	10,5	10,8	-2160%
Concessão Oeste (AEA)	6,6	-	11,5	-	11,5	174%
Concessão Norte	270,8	64,7	268,2	57	275,9	102%
Concessão Tunel do Marao	0,0	2,3	197,2	-	199,5	-
Outros	-35,2	2,10	1,0	8,4	-5,3	15%
<b>Total</b>	<b>1166,5</b>	<b>799,6</b>	<b>877,9</b>	<b>156,5</b>	<b>1521,0</b>	<b>130%</b>

Fonte: Estradas de Portugal, S.A.

Valores com IVA

Fonte: DGTF, Agosto 2012

É perceptível que para além de o setor rodoviário ter sempre um elevado peso a nível de custos, este também tem sido o que mais contribui para os consecutivos reequilíbrios financeiros. No entanto, este ano esse peso ultrapassa os 50% dos custos totais com este setor e tal como já foi evidenciado deveu-se essencialmente ao Grupo Ascendi que solicitou o reequilíbrio tendo por base a construção de 2001 e 2002 da Concessão Norte, no qual o Estado Português se atrasou em expropriações que seriam da sua responsabilidade e não foram previstas algumas imposições ambientais o que levou mesmo a alterações ao que tinha sido previamente traçado. Isto custou ao estado português 268,2 milhões de euros, incorporados já os juros financeiros na ordem dos 16,2 milhões de euros, de notar que este reequilíbrio resultou de um acordo entre o Estado e a Concessionária em 2005. Adicionalmente, a Norscut também solicitou reequilíbrio

<sup>18</sup> Entrada em funcionamento da clinica hospitalar de Vila Franca de Xira e acréscimo ao pagamento do novo edifício do hospital de Braga

financeiro decorrente de alterações ao projeto inicialmente traçado da Concessão Interior Norte em 2004, que mais uma vez resultou em acordo entre a empresa e o Estado em 2008, no qual o ente público se obrigou a ressarcir o ente privado em 322,1 milhões de euros dos quais 55,1 milhões de euros dizem respeito a juros. Note-se que estes montantes foram conseguidos recorrendo à banca, a qual analisaremos mais à frente e veremos que o Estado tem apelado largamente a este para obter modos de financiamento.

Mas estas duas instituições não foram as únicas a beneficiar de reequilíbrios financeiros perante o Estado, a Lusoponte, as concessões do Túnel do Marão, Norte Litoral, Costa Prata, Grande Porto e Oeste também foram abrangidas por acordos.

Note-se que há uma redução de encargos líquidos de algumas concessões e consequente um aumento de proveitos pelo fato da introdução de portagens em vias anteriores isentas de qualquer pagamento por parte dos utentes.

Pelo fato de o setor rodoviário ser o responsável por grande parte dos custos com PPP representando um peso de 83,45% no total dos encargos líquidos do corrente ano e portanto o presente relatório evidencia algumas medidas com vista a diminuir o impacto que este setor tem. As medidas implementadas prendem-se com a introdução de portagem em troços ainda não abrangidos<sup>19</sup>, reintrodução de portagens durante o mês de Agosto na Ponte 25 de Abril, processo de cobrança coerciva aplicado pela administração fiscal aos utentes em caso de incumprimento das taxas de portagem, medidas para que sejam aplicadas condições de esclarecimento e respetiva cobrança a veículos com matrícula estrangeira.

Em 2011 foi desenhado o Plano Estratégico dos Transportes<sup>20</sup>, no qual se previam algumas medidas estruturais com vista à redução de custos. A nível genérico enunciou-se algumas medidas aplicadas durante o ano em análise, essas medidas dizem respeito a revisões a contratos, inclusão da inflação na contribuição do serviço rodoviário que financia a EP integrante no OE, estudos por forma a tentar reduzir o endividamento das EP e fusão de entidades, especificamente o INIR e IMTT.

---

<sup>19</sup> Algarve (A22), Beira Interior (A23), Interior Norte (A24) e Beira Litoral e Alta (A25), medida implementada em Dezembro de 2011.

<sup>20</sup> RCM n.º45/2011, 13 de Outubro de 2011, DGTF Agosto 2012.



- **Reequilíbrios Económico-financeiros**

**Quadro xi: Participação dos reequilíbrios nos custos para 2008, 2009, 2010 e 2011**

Ano	Reequilíbrios	Encargos totais com PPP	Peso dos reequilíbrios nos custos totais
<b>2008</b>	45.4	499.4	9.09%
<b>2009</b>	107.3	839.7	12.78%
<b>2010</b>	197.5	1127.7	17.51%
<b>2011</b>	877.9	1822.6	48.17%

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2008, 2009, 2010, 2011 e 2012)

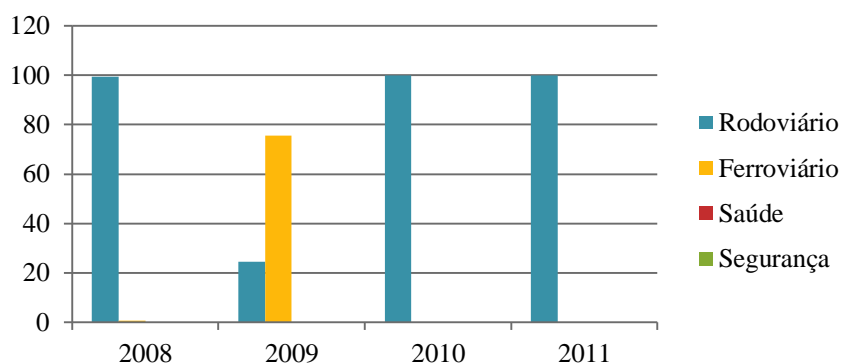
Os dados são evidentes, esta rubrica tem aumentado significativamente atingindo este último ano um peso de quase 50% nos custos, esta integra equilíbrios económico-financeiros e indemnizações pagas resultantes de alterações nos contratos. Segundo o Tribunal de Contas (2008), as dificuldades orçamentais, levam a renegociações que por sua vez levam a um aumento do prazo de concessão, de forma a evitar acréscimo de encargos.

Podemos constatar que durante todos estes anos o peso das renegociações nos custos totais tem sido cada vez mais um fator predominante de análise e controlo. Pode-se verificar através de recente legislação que se tenta controlar as decisões unilaterais por parte do estado e precaver a origem destas renegociações e reposições de reequilíbrios financeiros, isto sem antes fazer uma análise custo-benefício e estudar possíveis alternativas. Vejamos o artigo 20º, Decreto-Lei 111/2012 de 23 de Maio “*quando o parceiro público pretenda, nos termos fixados no contrato ou na lei, e sem prejuízo da observância do regime jurídico relativo à realização de despesas públicas, proferir uma determinação unilateral suscetível de fundamentar um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato de parceria, deve, previamente, estimar os efeitos financeiros decorrentes dessa determinação e verificar a correspondente comportabilidade orçamental*”.

O desejável não é a completa eliminação de renegociações, porque como já foi visto estamos perante contratos de longo prazo em que a previsibilidade completa é difícil ou mesmo impossível, e que a tentativa de incorporar todos os riscos num contrato pode ser in comportável. Mas pelo que foi analisado, as renegociações não se têm atenuado e

revelam nos relatórios que os erros não têm sido precavidos entre anos, podendo mesmo concluir que se têm agravado.

**Gráfico xiii: Participação de cada setor para os reequilíbrios**



Elaboração própria – Fonte: DGTF (2009, 2010, 2011 e 2012)

Nota-se claramente que o essencial problema reside no setor rodoviário o que releva a importância da legislação lançada, a identificação dos problemas e a correções futuras.

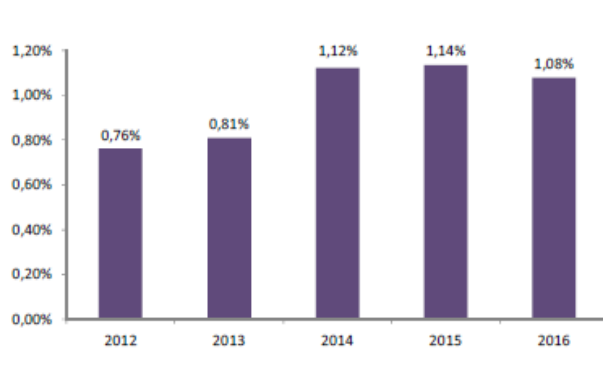
Vejamos, *“O Governo compromete-se a desenvolver todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) do sector rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, com vista a alcançar uma redução significativa dos encargos para o erário público, liquidados diretamente pelo Estado Português ou através da EP - Estradas de Portugal, S.A. (EP). Para tal, o Governo pretende recorrer aos meios legalmente disponíveis e utilizar como referência as melhores práticas internacionais.”* (OE, 2013)

- **Evolução futura**

As PPP têm um horizonte temporal de longo prazo como vamos ver no próximo capítulo, em larga escala superior a 30 anos, por isso é de esperar que prospetando a nível de encargos e ao nível do peso desses encargos no PIB tenhamos uma certa estabilidade de resultados tal como é possível observar pelos dados abaixo evidenciados. Os encargos mantêm-se na mesma distribuição, isto é o setor rodoviário mantém-se responsável pelo delinear da curva de custos, visto ser o setor que agrega o maior peso nos encargos. Relativamente ao peso de cada setor e o seu peso no PIB mantêm-se sempre próximos de 1%. Note-se que é importante referir que estas prospeções não têm em conta possíveis

renegociações e portanto tal como foi analisado estas também têm tido um peso preponderante nos custos apurados com as PPP e portanto a manter-se o elevado número de renegociações os valores estão subavaliados podendo assim estes virem a representar uma pressão maior nas contas públicas.

**Gráfico xiv: Encargos brutos com PPP em percentagem do PIB**



Fonte: DGTF (Agosto, 2012)

- **Ponto de situação**

Como referido anteriormente Portugal é dos países que mais adota este tipo de parcerias, essencialmente tentado pela desorçamentação que gera, pela plurianualidade de custos isto é, o desfasamento de custos ao longo do ano, com a imediata consecução de determinados objetivos a diversos níveis.

Adicionalmente, as reduções de custo são derivadas de atrasos nos contratos ou de variações favoráveis na procura. Assim, até ao momento, foi analisado o comportamento dos custos e uma breve justificação dos desvios verificados para os diferentes setores. No ponto seguinte o foco vai ser apenas o setor rodoviário, comparando os diversos modelos em vigor e tentando averiguar quais os riscos e benefícios associados a cada um.

No entanto também já foi referido o baixo poder negocial da entidade pública face aos privados e a baixa eficiência essencialmente espelhada pelos elevados reequilíbrios. Ainda assim, a alteração legislativa em 2012 vem tentar minorar/ultrapassar alguns destes problemas, criando entidades de acompanhamento e especialização neste tema e enquadrando legalmente a partilha de risco.

### 3. Setor rodoviário

**Quadro xii: Listagem dos contratos PPP para o setor rodoviário**

Setor Rodoviário	Concessionário	Apro v Base	Prazo da Concessã o	Investiment o 2011	Investiment o 2012	
Exploraçã o	Concessão Lusoponte	Lusoponte – Conc. para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1995	30	1247	1131
	Concessão Norte	Ascendi Norte – Auto Estradas do Norte, SA	1999	36	1159	1217
	Concessão Oeste	Autoestradas do Atlântico, SA	1999	30	598	628
	Concessão Brisa	Brisa – Autoestradas de Portugal, SA	2000	35	2653	2781
	Concessão Litoral Centro	Brisal – Autoestradas do Litoral, SA	2004	30	617	648
	Concessão Scut da Beira Interior	Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, SA	1999	30	828	870
	Concessão Scut da Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata – Auto Estradas da Costa de Prata, SA	2000	30	411	431
	Concessão Scut do Algarve	Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA	2000	30	293	307
	Concessão Scut Interior Norte	Norscut – Concessionária de Autoestradas, SA	2000	30	646	678
	Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Ascendi Beiras Litoral e Alta – Auto Est. das Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	882	925
	Concessão Scut Norte Litoral	Euroscut Norte – Soc. Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	2001	30	391	410
	Concessão Scut Grande Porto	Ascendi Grande Porto – Auto Estradas do Grande Porto, SA	2002	30	584	613

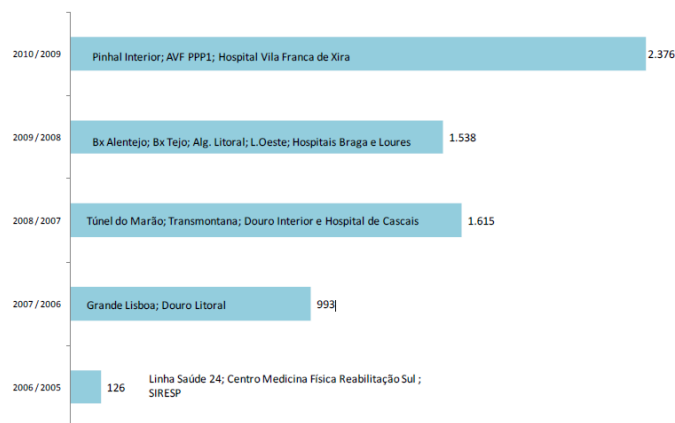
	Concessão Douro Litoral	AEDL – Autoestradas do Douro Litoral, SA	2007	27	806	845
	Subconcessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Auto Estradas da Grande Lisboa, SA	2007	30	187	196
<b>Construção</b>	Subconcessão AE Transmontana	Autoestradas XXI – Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	542	568
	Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro – Estradas do Douro, SA	2008	30	649	680
	Subconcessão Túnel do Marão	Auto Estrada do Marão, SA	2008	30	352	369
	Subconcessão Baixo Alentejo	SPER – Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	390	408
	Subconcessão Baixo Tejo	VBT – Vias do Baixo Tejo, SA	2009	30	276	288
	Subconcessão Litoral Oeste	AELO – Autoestradas do Litoral Oeste, SA	2009	30	452	474
	Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	168	176
	Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, SA	2010	30	958	1010

Fonte: DGTF (2009, 2010, 2011, 2012)

O quadro supra, foi construído tendo por propósito evidenciar a listagem de PPP e concessões em Exploração e Investimento/Construção para o setor rodoviário, estes dados foram obtidos com base no relatório de 2009, 2010, 2011 e 2012 da DGTF. Nele consta a informação de todos os novos projetos em regime PPP em vigor até 2011, bem como a sua data de constituição e o montante investido. A figura apresentada abaixo resume para cada ano o montante global de investimento e as parcerias efetuadas nesse ano, ele dá-nos uma melhor perceção da evolução das parcerias ao longo do tempo. Como podemos observar os montantes investidos têm aumentado com o tempo, tal como o número de contratos em regime PPP. Note-se que este gráfico não foi alargado no

relatório de 2012 com os dados de 2011, porque tal como já foi enunciado no último ano de análise não ocorreram novas contratações de PPP.

**Gráfico xv: Síntese dos novos contratos em regime PPP por anos**



Fonte: DGTF (Agosto, 2011)

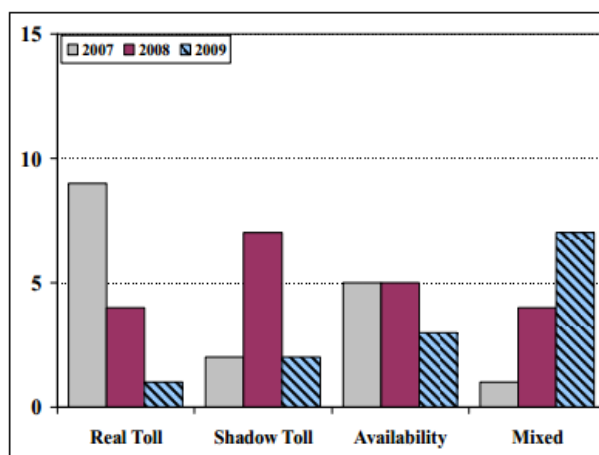
### 3.1. Modelos

#### 3.1.1. Europa

Kappeler e Nemoz (2010) assumem a importância da alocação de risco e dividem-na em três tipos:

- Acordos com o parceiro privado de portagem real/estradas com portagem, em que a exposição ao risco é total derivado do tráfego;
- Acordos de “*shadow toll*” no qual o parceiro privado é remunerado consoante o tráfego;
- Acordos por pagamento por disponibilidade feito tendo por base a disponibilidade do sistema de transporte. O risco de procura surge do setor público;
- Acordos mistos, tendo por base um mix dos acordos apresentados

**Gráfico xvi: Número de acordos PPP por mecanismo de pagamento, estradas pontes e tuneis na UE**



Fonte: Kappeler e Nemoz (2010)

Este autor assume que a mudança entre as estruturas de pagamento não necessita necessariamente de uma mudança na alocação do risco entre poder privado e público, pois no limite depende das condições do próprio acordo. A estrutura de incentivos de um contrato é o fator decisor, por exemplo as garantias de receitas mínimas e garantias mínimas de tráfego.

Podemos observar pelo gráfico evidenciado que tem havido grandes alterações ao longo do tempo, entre anos há um aumento da preferência por acordos mistos e a diminuição da preferência por acordos de portagem real/estradas com portagem.

### 3.1.2. Em Portugal

*“Os contratos celebrados de parcerias público-privadas são guiados por limitações dos fundos privados para cobrir os investimentos, sendo esses projetos constituídos em modelo de “project finance”, que incorpora variáveis instrumentais exógenas, de que resulta um conjunto de riscos que importa mitigar, salvaguardando-se a posição do ente público”. (DGTF Agosto 2012)*

*“A partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados deve estar claramente identificada contratualmente”. (Decreto-lei n.º 111/2012, artigo 7º)*

Por forma proceder à análise de risco das parcerias são especificados quatro modelos (Ministério das Finanças e da Administração Pública: Parcerias Público-Privadas – Relatório de Agosto 2011). Será apresentados os modelos e as respetivas matrizes de risco para cada um deles. Estes dados vão servir de auxílio à averiguação do modelo mais usado e ao que acarreta um maior nível de custos para a Entidade Pública e se possível discrepâncias dos modelos face à realidade. Note-se que em 2012 a DGTF agregou em apenas 3 modelos, nesse seguimento, será analisado o modelo apresentado em 2011 e apresentadas as diferenças cruciais entre anos.

#### **3.1.2.1. “Concessão tradicional, com portagens reais” (Modelo i)**

O Estado fica desobrigado a pagamentos correntes, isto porque o privado é que cobra aos utentes as portagens. *“Os contratos de concessão estabelecem que a concessionária assume expressamente “integral e exclusiva responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, exceto se o contrário resultar do contrato de concessão”.* (DGTF, Agosto 2012)

No entanto, estes contratos de parceria são usados essencialmente para desorçamentar despesa, no sentido em que o estado não tem capacidade para financiar no curto-prazo. Assim, visto por esta ótica, o estado pode preferir um modelo com pagamentos periódicos espaçados no tempo.

#### **3.1.2.2. “Concessão sem cobrança de portagens ao utilizador – SCUT” (Modelo ii)**

Ao contrário do anterior, o privado não cobra portagens aos utentes, cabe assim ao Estado proceder a um pagamento periódico pelo tráfego verificado, o qual é calculado segundo bandas de tráfego. Os preços associados ao pagamento são fixados previamente em contrato.



**3.1.2.3. “Concessão com cobrança de portagens ao utilizador – ex-SCUT – parceiro privado cobra portagens, entrega à Estrada de Portugal e recebe dois tipos de pagamentos” (Modelo iii)**

- a. Por disponibilidade
- b. Pela prestação do serviço de cobrança de taxas de portagem
  - i. Pagamento por disponibilidade do sistema de cobrança, designado no contrato de prestação de serviços por “Componente A” – remunera o investimento inicial (pórticos de cobrança)
  - ii. Pagamento da “Componente B” – remunera os custos de operação e manutenção e reinvestimento no referido sistema de cobrança

A empresa Estradas de Portugal, S.A. assume assim o papel perante o Estado de concessionária, por seu lado, as concessões da empresa privada serão subconcessões do Estado.

**3.1.2.4. “Subconcessões<sup>21</sup> e Túnel do Marão” (Modelo iv)**

Nos casos em que existam troços de autoestradas a Estradas de Portugal recebe o valor cobrado pelas portagens

- a. Pagamentos efetuados ao setor privado
  - i. Por disponibilidade da via
  - ii. De serviço (indexado ao tráfego)

---

<sup>21</sup> “Inclui os pagamentos de investimentos nas concessões Túnel do Marão, Norte Litoral, Costa de Prata e Grande Porto. No primeiro caso, deriva da intervenção direta do Estado, que se substituiu à concessionária, no suporte da obra do Túnel do Marão. Nos outros casos, deriva do reconhecimento do direito das concessionárias a reequilíbrio económico e financeiro dos contratos em virtude da decisão unilateral do concedente na introdução de portagens nas vias anteriormente sem custos para o utilizador, com custos de investimento resultantes da colocação dos pórticos para a cobrança virtual de portagens”. (DGTF, Agosto 2012)

### 3.1.2.5. Matriz de risco

**Quadro xiii: Matriz de risco por modelo de parceria**

Tipo	Designação	Modelo i	Modelo ii	Modelo iii	Modelo iv
<b>Riscos de Projeto e Concurso</b>	Conceção	Privado	Privado	Privado	Privado
	Planeamento	Público	Público	Partilhado	Privado
	Obtenção licenças e aprovações necessárias	Privado	Privado	Privado	Privado
	Desinteresse por parte da iniciativa privada	Público	Público	Partilhado	Partilhado
	Incumprimento dos prazos e formalismos processuais	Privado	Privado	Público	Público
	Ocorrência de ilícitos/reclamações	Partilhado	Partilhado	Partilhado	Partilhado
<b>Riscos de construção</b>	Cumprimento de prazos	Privado	Privado	Privado	Privado
	Sobrecustos (trabalhos a mais)	Privado	Privado	Privado	Privado
	Alterações unilaterais	Público	Público	Público	Público
	Qualidade/fiabilidade (defeitos de construção)	Privado	Privado	Privado	Privado
	Expropriações (execução custos)	Privado	Privado	Privado	Privado
	Expropriações (na publicação da declaração de utilidade pública)	Público	Público	Privado	Público
	Danos em infraestruturas próprias ou de terceiros ou acidentes com trabalhadores	Privado	Privado	Privado	Privado
<b>Riscos de exploração/manutenção</b>	Cobrança de portagem	Privado	Privado		Privado
	Risco tarifário	Público			
	Risco de disponibilidade (ruras na oferta)	Privado			
	Sobrecustos (trabalhos a mais)	Privado	Privado	Privado	Privado
	Sinistralidade	Privado	Partilhado	Partilhado	Partilhado
	Ambiental	Privado			
	Alterações unilaterais	Público	Público	Público	Público
	Alteração/desatualização da tecnologia implementada	Privado	Privado	Privado	Privado
	Incumprimento dos níveis de qualidade	Privado	Privado	Público	Privado
	Defeitos latentes	Partilhado	Partilhado	Partilhado	Partilhado
<b>Riscos financeiros</b>	Inflação	Privado	Privado	Privado	Partilhado

	Taxas de juro	Privado	Privado	Privado	Privado
	Incumprimento ( <i>default</i> ) perante os bancos	Privado	Privado	Privado	Privado
	Risco de crédito do concedente	Partilhado			
<b>Riscos ambientais</b>	Pós-avaliação ambiental	Privado	Privado	Privado	Privado
	Regras ambientais	Privado	Privado	Público	Privado
<b>Risco da procura</b>	Tráfego	Privado	Partilhado	Público	Partilhado
<b>Risco de disponibilidade</b>	Ruturas na oferta		Privado	Privado	Privado
	Nível de serviço		Público	Público	Público
<b>Riscos legislativos</b>	Alterações legislativas gerais	Privado	Privado	Privado	Privado
	Alterações legislativas específicas	Público	Público	Público	Público
<b>Risco de força maior</b>	Achados arqueológicos	Público	Público	Público	Público
	Catástrofes naturais	Partilhado	Partilhado	Partilhado	Partilhado
	Guerras/ tumultos	Partilhado	Partilhado	Partilhado	Partilhado

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)

Analisando a matriz de risco no Modelo i apesar de alguns aparecerem partilhados com o setor público, é essencialmente o setor privado que assegura grande parte dos riscos.

Uma vez que no relatório da DGTF de 2012<sup>22</sup> ocorreu uma diminuição de 4 para 3 modelos, importa realçar as diferenças entre anos. Neste modelo a distinção face ao modelo do relatório de 2011 foi que em 2010<sup>23</sup> a concessão de Grande Lisboa e Norte passou de concessão tradicional com portagem real para o modelo de disponibilidade. A matriz de risco foi mantida nos dois relatórios.

O Modelo i provavelmente seria o preferível do ponto de vista de risco, no sentido em que o investimento ocorre pontualmente no curto-prazo e no longo prazo a entidade privada angaria as suas receitas com base nas portagens cobradas aos utentes. Assim, o risco esperado para o estado será à partida pontual, debruçando-se na análise do valor do contrato. Para o setor privado, o risco insere-se essencialmente nas projeções para o volume de tráfego, visto que a sua remuneração depende essencialmente dos utentes da via.

No Modelo ii o risco da procura é partilhado entre as entidades. Neste caso o Estado está obrigado a fazer entregas em função dos valores de tráfego registado. Há uma construção de bandas de tráfego de forma a delimitar o risco assumido quer pelas concessionárias

<sup>22</sup> Dados do ano de 2011

<sup>23</sup> Relatório DGTF de 2011

quer pelo Estado, ressalva-se a importância no cálculo destas bandas de tráfego para a minimização de custos.

Este modelo é apresentado no relatório da DGTF em 2011 e deixa de existir no relatório da DGTF do ano seguinte (2012). As concessões ao abrigo deste modelo passam a ser inseridas no Modelo iii. A elevada transmissão de risco para o Estado pode ter sido ponto fulcral para a eliminação deste modelo e agregação de todas as concessões no modelo que sucede.

No Modelo iii verifica-se um acréscimo de risco para a entidade pública em várias rubricas. Ao contrário do que acontece nos outros modelos, o risco de procura fica exclusivamente a cargo do setor público, tal como parte dos riscos ambientais e como o incumprimento dos níveis de qualidade.

Como vimos a concessionária receberá pela disponibilidade da autoestrada e do sistema de cobrança de portagens, as quais são atualizadas pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

No entanto, quando falamos de risco de projeto, concurso e construção, nas subdivisões em que o risco que era da entidade pública passa a ser partilhado, pode-se dizer que há uma redução do risco no sentido em que o particular também vem responsabilizado por estes.

*“Em termos gerais, as subconcessionárias assumem, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à subconcessão, exceto nos casos especificamente previstos no contrato de subconcessão”.* (DGTF, Agosto 2012)

Analisando a matriz de custos no Modelo iv, verifica-se que o risco de inflação é neste modelo partilhado.

Quanto ao risco de procura apesar do mesmo ser classificado como partilhado na matriz de risco do modelo, a DGTF evidencia que na maioria dos casos o risco é suportado pelo concedente, o que demonstra o baixo poder negocial da entidade pública. As subconcessões transmitem o risco nas subconcessionárias sob a forma da remuneração pelo serviço prestado. As remunerações por disponibilidade representam mais de 90% dos pagamentos a receber pelas concessionárias e desempenham menos risco para estas.

Assim, as deduções que podem ocorrer nos pagamentos por disponibilidade prendem-se com o nível de serviço, condições de acesso, segurança e circulação, padrões de qualidade e externalidades ambientais.

Constata-se que a diferença entre o relatório da DGTF de 2011 e 2012, foi essencialmente na eliminação do modelo ii, na agregação das subconcessões de Grande Lisboa e Norte do modelo i para o modelo por disponibilidade e transferência da concessão do Túnel do Marão do modelo iv para o modelo iii. Quanto às matrizes de risco as mesmas são mantidas.

### **3.1.3. Análise dos modelos com base na evidência empírica**

Os quatro modelos enunciados acima vão ser marcados por cores comparativamente com os três modelos enunciados no último ano<sup>24</sup>, tendo por base o quadro síntese de todas as parcerias do setor rodoviário, mais especificamente a tabela de encargos líquidos, elaborada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Adicionalmente, vai ser indexada a data de subscrição da parceria, para que assim se possa analisar com maior grau de exatidão os custos anuais.

---

<sup>24</sup> Relatório da DGTF (Agosto 2012) evidencia 3 modelos e o relatório da DGTF (Agosto 2011) evidencia 4 modelos

## Quadro xiv: Quadro Síntese dos Modelos de Parceria

Unidade: Milhões de euros

		2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1. Concessões do Estado - Portagem Real</b>		<b>475</b>	<b>-20</b>	<b>-237</b>	<b>40</b>	<b>193</b>	<b>514</b>
Brisa	2000 – 2035	110	0	0	0	0	0
Lusoponte	1995 – 2025	158	23	14	21	18	16
Oeste	1999 – 2029	3	0	0	14	20	12
Norte	1999 – 2035	204	0	0	0	147	276
Litoral Centro	2004 – 2034	0	0	0	0	0	1
Grande Lisboa	2007 – 2037	0	-43	0	4	8	11
Douro Litoral	2007 – 2034	0	0	-250	0	0	0
Túnel do Marão	2008 – 2038	0	0	-1	0	0	199
<b>2. Concessões do Estado -SCUT e ex-Scut</b>		<b>482</b>	<b>537</b>	<b>641</b>	<b>648</b>	<b>705</b>	<b>1.013</b>
Beira Interior	1999 – 2029	234	162	136	139	132	141
Algarve	2000 – 2030	107	41	43	43	44	42
Costa de Prata	2000 – 2030	91	92	71	72	83	72
Interior Norte	2000 – 2030	15	37	92	109	105	441
Beiras Litoral e Alta	2001 – 2031	16	107	179	162	196	171
Norte Litoral	2001 – 2031	12	59	42	43	45	47
Grande Porto	2002 – 2032	7	39	78	80	101	99
<b>3. Subconcessões EP</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>-4</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>
Transmontana	2008 – 2038	0	0	-1	0	0	0
Douro Interior	2008 – 2038	0	0	0	-1	-1	0
Baixo Alentejo	2009 – 2039	0	0	0	-1	0	0
Baixo Tejo	2009 – 2039	0	0	0	-1	0	0
Litoral Oeste	2009 – 2039	0	0	0	-1	0	0
Algarve Litoral	2009 – 2039	0	0	0	-1	0	0
Pinhal Interior	2010 – 2040	0	0	0	0	0	0
<b>4. Total (1+2+3)</b>		<b>956</b>	<b>517</b>	<b>403</b>	<b>684</b>	<b>897</b>	<b>1.521</b>

Unidades: Milhões de euros, com IVA  
Fonte: Estradas de Portugal, S.A.

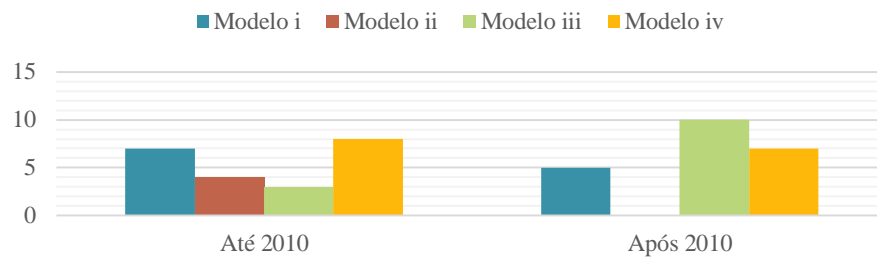
Modelo i
Modelo ii
Modelo iii
Modelo iv

Elaboração própria – Fonte: DGTF (Agosto 2011 e Agosto 2012)

Os contratos PPP iniciaram-se em 1995 com a parceria Lusoponte e têm uma duração de aproximadamente 30 anos. Com base nos dados do relatório de 2011 da DGTF, há uma clara predominância na adoção do Modelo i. No entanto, a eliminação do Modelo de parceria ii em 2011 (DGTF, 2012), vem alterar esta tendência, passando a predominar o Modelo iii com maior número de parcerias.

Analisando a informação disponibilizada, verificamos que o Modelo iv apesar de só ter começado a ser aplicado recentemente (a partir de 2008) é o que possui um maior número de parcerias, seguido do Modelo i o qual foi primeiro a ser implementado em 1995. Tendo em conta as definições que foram feitas dos modelos e as respetivas matrizes de risco, pode-se constatar que o Modelo i, *á priori* é o que possui um menor risco para o setor público. (com base na análise dos quatro modelos do relatório DGTF, 2011)

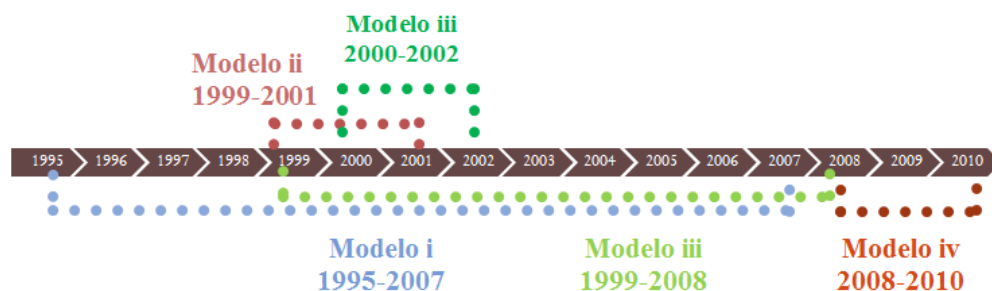
**Gráfico xvii: Número de parcerias contratadas por modelo**



Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)

Com vista a analisar os períodos de adoção de cada um dos modelos, foi utilizada uma escala temporal, desta forma divide-se com maior facilidade os modelos por períodos, sendo facilmente perceptível quais os ciclos de constituição de cada um.

**Gráfico xviii: Síntese temporal dos modelos de parceria**



Elaboração própria – Fonte: DGTF (Agosto 2011 e Agosto 2012)

O Modelo iii aparece com duas versões a mais escura evidencia o modelo com base no relatório da DGTF de 2011 e o mais claro incorpora algumas das parcerias do Modelo ii, o qual deixa de existir (DGTF, 2012).

Constata-se que o Modelo i foi o primeiro a ser adotado e o Modelo iv só recentemente começou a ser escolhido. Verifica-se uma sobreposição de uso do Modelo ii e do Modelo iii (verde escuro), com base nos dados da DGTF de 2011. Comparativamente com o relatório da DGTF de 2011, o Modelo iii (verde claro) aparece com um horizonte

temporal bastante mais longo essencialmente derivado da inserção da concessão do Túnel do Marão.

Note-se que as concessões Norte e Grande Lisboa anteriores a 2010 pertenciam a um contrato inserido na tipologia do Modelo i, mudando a partir dessa data para o Modelo iii de contrato.

Agrupando os Encargos Brutos com PPP (disponibilizados no Relatório da DGTF de 2011 e 2012) por modelos, tentou-se apurar se o grau de utilização dos modelos coincide com a percentagem de valores gastos.

**Quadro xv: Somatório de encargos brutos com as PPP por modelo de parceria**

Modelo	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>25</sup>	2011 <sup>26</sup>
<b>I</b>	475	25	16	41	228	383	29
<b>II</b>	372	347	450	453	477	796	-
<b>III</b>	110	190	191	195	242	298	1647
<b>IV</b>	0	0	0	0	0	199	0
<b>Total</b>	957	562	657	689	947	1676	1676

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)

O gráfico xix foi elaborado ponderando o custo de cada modelo sobre o custo total, isto é, a participação por período de cada modelo nos custos totais.

Podemos observar que o Modelo i parte com pequena vantagem perdendo para o Modelo ii nos anos subsequentes, isto é, o modelo ii é o que tem mais peso ao nível de custos com a exceção do primeiro período, de 2000 a 2006. Assim apesar de não ser o mais utilizado é o mais dispendioso, tal deve-se essencialmente ao fato de serem vias em que o setor privado é remunerado consoante o tráfego previsto, uma vez que são vias em que o utilizador não paga.

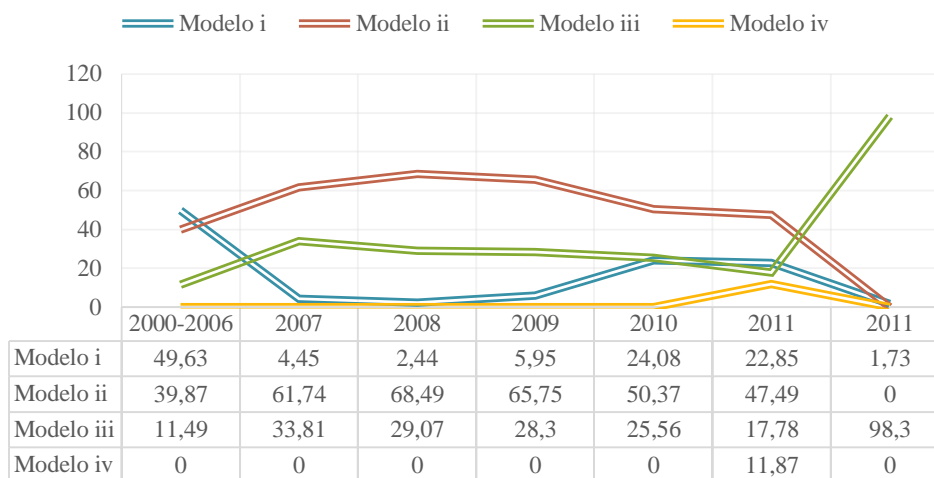
---

<sup>25</sup> Com base nos na segmentação entre modelos do relatório de Agosto de 2011, isto é, com base nos quatro modelos

<sup>26</sup> Com as alterações evidenciadas no relatório de Agosto de 2012, isto é, com a eliminação do Modelo ii



**Gráfico xix: Peso dos modelos de parceria nos encargos brutos totais por período**



Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)

Olhando isoladamente para o ano 2011, caso se mantivesse a mesma distribuição de parcerias entre modelos, haveria novamente uma predominância de custos no Modelo ii, no entanto assim que repartimos as parcerias ao abrigo do novo relatório de Agosto de 2012 deparamo-nos com uma alocação do custo no modelo iii.

Deduzindo à tabela acima os Proveitos, obtemos os Encargos Líquidos. Com isto podemos ver o impacto que os proveitos têm sobre os valores pagos.

**Quadro xvi: Somatório de encargos líquidos com as PPP por modelo de parceria**

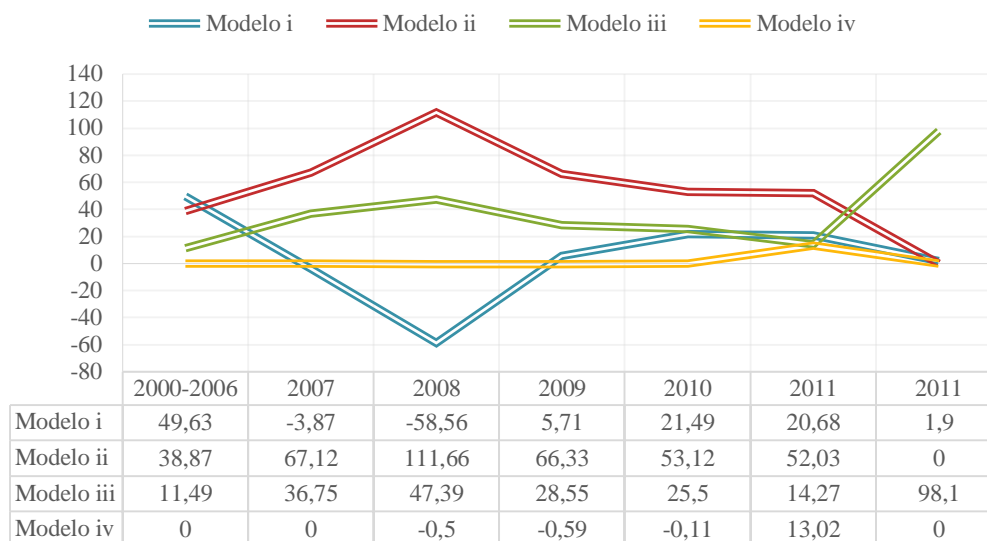
Modelo	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>27</sup>	2011 <sup>28</sup>
I	475	-20	-236	39	193	316	29
II	372	347	450	453	477	795	-
III	110	190	191	195	229	218	1499
IV	0	0	-2	-4	-1	199	0
Total	957	517	403	683	898	1528	1528

Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)

<sup>27</sup> Com base nos na segmentação entre modelos do relatório de Agosto de 2011, isto é, sem as alterações do relatório do ano seguinte.

<sup>28</sup> Com as alterações evidenciadas no relatório de Agosto de 2012

**Gráfico xx: Evolução de custos por modelo de parceria**



**Elaboração própria – Fonte: DGTF (2011 e 2012)**

Como podemos observar quando se deduz os proveitos aos encargos brutos os resultados tornam-se um pouco mais inconstantes ao longo do período em causa, visto se tratar de valores avultados e extraordinários. No entanto, o Modelo ii mantém-se no topo de gastos. A fundamentação para os elevados custos do Modelo ii parece à partida mais simples, porque com base nas características do modelo há lugar a pagamentos recorrentes.

Mais uma vez olhando isoladamente para o ano 2011 ocorre a mesma situação enunciada acima, o fato de se juntar ao modelo iii as parcerias do modelo ii e extinguir este último leva a um fato traduzido pelos quadros evidenciados, uma alocação dos custos neste modelo, que passa a ser o modelo predominante de parcerias.

Podemos observar que indiscutivelmente Modelo iv é aquele que tem um menor custo para entidade privada. É de realçar que tal se deve ao fato de terem sido adjudicados recentemente. Adicionalmente no Relatório e Contas Consolidado da Brisa (2009), é salientado que os contratos das concessões Transmontana, Douro Interior, Baixo Alentejo, Baixo Tejo e Litoral Oeste a cargo da Brisa, ainda não estão totalmente formalizados uma vez que foram levantadas dúvidas por parte do Tribunal de Contas. Com isto, podemos justificar o baixo nível de custos do modelo.

O Modelo i apesar de ser um modelo bastante apreciado pelo baixo risco que acarreta para o Estado, segundo ambas as tabelas, em alguns períodos acarreta um elevado valor

de custos e noutros períodos baixo nível de custos. Como foi dito, este modelo não implica remunerações recorrentes do Estado à entidade privada, porém, tal não é necessariamente verificável. Perante as parcerias descritas realça-se o caso Lusoponte em que há lugar a vários pagamentos diferenciados no tempo. Com isto, vemos que apesar dos modelos descritos serem padrões, cada caso é um caso e no limite cada contrato delimita o grau de risco para o setor público e setor privado. Assim, irei focar o caso Lusoponte, tendo em conta a auditoria feita pelo Tribunal de Contas (2001).

### **3.1.3.1. Caso particular – Lusoponte**

A Lusoponte engloba duas parcerias: a Ponte 25 Abril e a Ponte Vasco da Gama. O caso Lusoponte aparece evidenciado pelo Tribunal de Contas (2001) como um caso específico em que desde 1995 a 2000 houve lugar a seis acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro. Em 2000 foi assinado um novo Acordo-Quadro, o qual veio alterar as condições exógenas do caso base.

O Tribunal de Contas (2001) estimou que haverá um acréscimo de custos face ao caso base na ordem dos 66 milhões de contos (o equivalente a 329.2 milhões de euros), dos quais 61.3 milhões de contos (o equivalente a 305.7 milhões de euros) serão pagos pelo estado, a este valor acresce o valor pago pelo congelamento das portagens. Note-se que estas alterações no financiamento da concessionária se deveu a alterações do perfil de reembolso, para cobrir custos adicionais com a Ponte Vasco da Gama e para reestruturação da concessionária foi necessário novo pedido de financiamento. Perante o Modelo i apresentado acima, no qual se enquadra a Lusoponte, estes custos e riscos deveriam ser suportados pela concessionária, todavia foi o Estado que cobriu todos estes riscos. Vejamos algumas especificações do novo contrato.

Até 2000 a concessão Lusoponte não tinha um prazo fixo para a concessão, estava indexada apenas ao volume de tráfego, mais especificamente o objetivo era um tráfego de 2.250 milhões de veículos. Com este acordo a concessionaria passará a ter um prazo fixo de 35 anos independentemente dos ganhos ou lucros da concessão, isto é, a concessão durará até 2030. O Tribunal de Contas salienta o fato de que segundo estudos de tráfego da própria Lusoponte, esta medida vem alargar o prazo da concessão por mais 7 anos do que seria previsto.

O Estado introduziu uma alteração unilateral das taxas de portagem da Ponte 25 de Abril, o que gerou por direito à concessionária a reposição de equilíbrio financeiro de 2001 até ao fim da concessão. Esta indemnização resulta da alteração unilateral que vem diminuir as receitas da concessionária face ao caso base. No novo acordo é explicado que este equilíbrio não deverá exceder os 65 milhões de contos (o equivalente a 324.2 milhões de euros) e estes devem ser pagos em prestações de 6 em 6 meses.

Note-se que haverá uma política tarifária e um sistema de descontos para utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril. Com este novo acordo a concessionária ficará obrigada a publicitar este sistema. Este sistema foi negociado tendo como referência uma redução esperada de 15% nas receitas da Lusoponte, todavia o impacto notado nas receitas ronda apenas os 8%. Assim, era de esperar que o estado pagasse o diferencial entre o negociado (15%) e o real (8%). No entanto, é de notar que as compensações à concessionária têm tido como perda virtual de 15%.

Neste novo acordo foi adicionalmente introduzida a extinção da obrigação da concessionária em comportar os encargos com a manutenção da Ponte 25 Abril e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo. A concessionária receberá rendas semestrais no valor de 61,372 milhões de contos (o equivalente a 306.1 milhões de euros) entre 2001 e 2019 para estes encargos. Com isto a Lusoponte vê diminuído o seu risco de exploração e o Estado vê aumentado o seu risco com a concessão.

O financiamento da concessionária Lusoponte pode ser revisto para taxas mais atrativas, foi evidenciado o fato de apenas a concessionária estar a beneficiar desta redução, um grupo de trabalho referenciado neste trabalho, defendia que o Estado também deveria partilhar estes ganhos, no sentido em que os riscos também são partilhados. Há ainda uma alteração à lei fiscal, assegurando uma taxa máxima de tributação de IRC.

Este novo modelo inclui mecanismos de compensação tais como, *“os acréscimos de custos da empresa concessionária (Concession Company Costs), o aumento de encargos financeiros, resultante das novas condições de financiamento, a redução da taxa de inflação (que ajuda a diminuir a Taxa Interna de Rentabilidade) e a introdução de outros pressupostos menos realistas, como uma perda de 15% de receitas devida ao sistema de descontos para o utilizador frequente e outra perda de 17,75% das receitas totais do*

segundo semestre de cada ano, resultante da isenção de portagens durante o mês de Agosto” (Tribunal de Contas, 2001).

Com o que foi descrito pelo novo contrato Lusoponte e pelo que foi enunciado pelo Modelo i é possível verificar que apesar de enquadrado num padrão de modelo, este teve muitas exceções que levaram a uma diminuição sucessiva dos riscos para a entidade privada e um aumento para a entidade pública, no qual se traduziu em custos sucessivos para o concedente. Este caso descreve na perfeição o problema na análise dos dados, só analisando processo a processo é que seria credível tirar conclusões sustentadas. Mas fica evidenciado mais uma vez a dificuldade que o Estado tem em manter contratos, isto devido a uma má conceção dos mesmos e por sucessivas alterações que por si só levam a sucessivos reequilíbrios.

### 3.2. Endividamento

No relatório da DGTF de Agosto de 2012 foram enunciadas as formas de financiamento das PPP.

#### Quadro xvii: Endividamento das PPP pelo setor financeiro residente para cada período

Prazo residual \ Período de referência <sup>29</sup>	Dez-10	Dez-11	Variação	Mai-12	Variação
Situação da dívida no final de cada período (por empréstimos concedidos pela Banca)	3.164	4.061	28%	4.113	1%
<i>Peso</i>	90,92%	99,61%	-	99,64%	-
Até 90 dias	97	179	85%	198	11%
<i>Peso</i>	3,07%	4,41%	-	4,81%	-
De 90 a 180 dias	145	68	-53%	0	-
<i>Peso</i>	4,58%	1,67%	-	0%	-
De 180 dias a 1 ano	48	61	27%	10	-84%
<i>Peso</i>	1,52%	1,50%	-	0,24%	-
De 1 a 5 anos	200	134	-33%	196	46%
<i>Peso</i>	6,32%	3,30%	-	4,77%	-
De 5 a 25 anos	2012	2793	39%	3636	30%
<i>Peso</i>	63,59%	68,78%	-	88,40%	-
Mais de 25 anos	190	175	-8%	9	-95%
<i>Peso</i>	6%	4,31%	-	0,22%	-
Indeterminado	471	654	39%	63	-90%

<sup>29</sup> “De acordo com informação do Banco de Portugal, nenhuma destas entidades emitiu títulos de dívida, pelo que as séries correspondem também ao crédito total concedido pelo setor financeiro residente.” (DGTF, 2012).

<i>Peso</i>	<b>14,89%</b>	<b>16,10%</b>	<b>-</b>	<b>1,53%</b>	<b>-</b>
<b>Situação da dívida no final de cada período (por empréstimos de Outras instituições de crédito)</b>	316	16	-95%	15	-6%
<i>Peso</i>	<b>9,08%</b>	<b>0,39%</b>	<b>-</b>	<b>0,36%</b>	<b>-</b>
<b>Até 90 dias</b>	0	0	-	0	-
<b>De 90 a 180 dias</b>	316	0	-	0	-
<b>De 180 dias a 1 ano</b>	0	0	-	0	-
<b>De 1 a 5 anos</b>	0	5	-	5	-
<b>De 5 a 25 anos</b>	0	10	-	10	-
<b>Mais de 25 anos</b>	0	0	-	0	-
<b>Indeterminado</b>	0	0	-	0	-
<b>Total</b>	<b>3480</b>	<b>4077</b>	<b>17%</b>	<b>4128</b>	<b>1%</b>

Elaboração própria – Fonte: DGTF (Agosto 2012)

Como é perceptível pelos dados enunciados os empréstimos são na sua maioria concedidos pela banca tendo as outras instituições de crédito um valor residual e que se mantem abaixo de 1% a partir de Dezembro de 2011. Quanto aos empréstimos concedidos pela banca há uma predominância pelo prazo entre 5 e 25 anos, aumentando entre Dezembro de 2010 e Maio de 2012 o peso em cerca de 25%.

#### Quadro xviii: Divisão do endividamento ao setor financeiro residente por setor de atividade

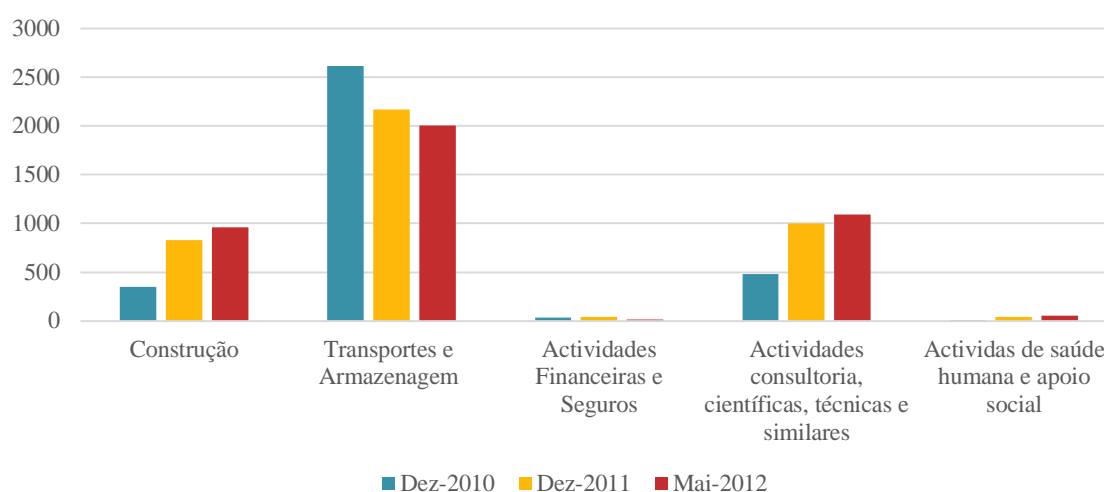
Por setor de atividade	Dez-10	Dez-11	<i>Variação</i>	Mai-12	<i>Variação</i>
<b>Construção</b>	350	831	<b>137,43%</b>	961	<b>15,64%</b>
<i>Peso</i>	<b>10,06%</b>	<b>20,38%</b>	<b>-</b>	<b>23,28%</b>	<b>-</b>
<b>Transportes e armazenagem</b>	2611	2165	<b>-17,08%</b>	2001	<b>-7,58%</b>
<i>Peso</i>	<b>75,03%</b>	<b>53,10%</b>	<b>-</b>	<b>48,47%</b>	<b>-</b>
<b>Atividades financeiras e de seguros</b>	32	40	<b>25%</b>	16	<b>-60%</b>
<i>Peso</i>	<b>0,92%</b>	<b>0,98%</b>	<b>-</b>	<b>0,39%</b>	<b>-</b>
<b>Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares</b>	479	998	<b>108,35%</b>	1093	<b>9,52%</b>
<i>Peso</i>	<b>13,76%</b>	<b>24,48%</b>	<b>-</b>	<b>26,48%</b>	<b>-</b>
<b>Atividades de saúde humana e apoio social</b>	8	44	<b>450%</b>	56	<b>27,27%</b>
<i>Peso</i>	<b>0,23%</b>	<b>1,08%</b>	<b>-</b>	<b>1,36%</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>3480</b>	<b>4077</b>	<b>17,16%</b>	<b>4128</b>	<b>1,25%</b>

Elaboração própria – Fonte: DGTF (Agosto 2012)<sup>30</sup>

<sup>30</sup> “Valores Nominais excluindo juros corridos. Exclui factoring sem recurso. A maturidade residual indeterminada encontra-se essencialmente associada a determinados tipos de produtos financeiros, tais como descobertos bancários, contas correntes e linhas de crédito.” DGTF Agosto 2012

Analisando a dívida por setor de atividade constata-se que o setor dos transportes e armazenagem é o que aloca o maior peso de endividamento, apesar de ter vindo a diminuir o seu peso no total da dívida ao setor financeiro residente, este ronda os 50%. Quanto aos setores da construção e atividades de consultoria, científicas, técnicas e auxiliares verifica-se uma tendência contrária, isto é, verifica-se um peso cada vez superior chegando mesmo a ter uma ponderação de cerca de um quarto no total do endividamento, perfazendo uma ponderação de quase metade do endividamento. Assim, as atividades financeiras e de seguros e as atividades de saúde humana e apoio social têm um peso quase residual, inferiores ou próximos a 1% ao longo dos períodos analisados.

**Gráfico xxi: Endividamento do setor financeiro residente por setor de atividade**



Elaboração Própria - Fonte: DGTF (Agosto 2012)

Observando do financiamento total, constata-se um aumento significativo entre Dezembro de 2010 e Dezembro de 2011. No entanto muito menos significativo entre Dezembro de 2011 e Maio de 2012, destaca-se porém o menor intervalo de tempo deste último. Os períodos em causa realçam uma tendência de subida do financiamento ainda que com aumento bastante mais modesto no último período.

Do montante financiado pelo setor financeiro não residente (3837M€) a grande maioria do empréstimo é concedido pelo BEI, tendo um peso de 75,68% no total do investimento neste setor. No total do investimento, isto é, no somatório do financiamento pelo setor não residente e residente o BEI tem um peso ainda assim significativo, correspondendo a cerca de 36,46%.

### Gráfico xxii: Endividamento PPP pelo setor financeiro não residente, Maio – 2012



Elaboração Própria – Fonte DGTF (Agosto 2012)

Montante de empréstimos concedidos pelo setor financeiro não residente é inferior ao financiamento pelo setor residente em cerca de 7,6%. Pode-se constatar pelos dados evidenciados que setor bancário predomina no financiamento às PPP, mas com pouco avanço.

Foi destacada a maturidade enviesada para o longo-prazo deste tipo de créditos quer por residentes (ascendendo a maioria em maturidades entre 5 e 25 anos), quer por não residentes, que apesar de não ser enunciada a maturidade constata-se que cerca de 75% dos empréstimos são concedidos pelo BEI, pelo que se especta uma maturidade de longo prazo. Os empréstimos por não residentes têm um peso significativo e nesse sentido há que ter em conta o risco de *downgrade* dos bancos portugueses, o qual vem influenciar uma possível exigência perante o BEI de reforço das exigências no que diz respeito aos colaterais. No entanto note-se que foi exigido o reforço dos níveis de capital e de liquidez nos bancos o que não antecipa um elevado risco de crédito concedido às PPP. A alteração da maturidade, isto é, a alteração para curto prazo só poderá provir de venda de empréstimos, o que perante a atual conjuntura não se torna uma solução muito flexível e provavelmente muito rentável.

Por último importa referir o peso relativamente pequeno do crédito concedido às PPP no total de empréstimos concedidos pelo setor financeiro a empresas não financeiras, representando este apenas 3,7%. Contrabalançando este peso com a elevada maturidade destes empréstimos, não se espera que estes tenham um impacto muito significativo na afetação global do crédito.



## **Capítulo V - Conclusão**

A revisão da literatura sobre os diversos conceitos de PPP demonstra que há diversos pontos em comum, o que falsamente leva a crer que são, supostamente, contratos de fácil identificação e elaboração. Contudo, Whine (2006) invoca a complexidade deste tipo de contratos e chama a atenção para a diversidade de clausulado e de especificidade que pode resultar de fatores inerentes a estes contratos.

Em Portugal, este tema tem sido bastante debatido, mas apenas quando analisamos os dados comparativos ao resto da Europa percebemos a real dimensão do tema. Este pequeno país tem um peso representativo no total de investimentos em PPP bastante significativo, situando-se na 5ª posição. Tendo em conta que o país com maior percentagem do total de investimento em PPP na Europa (Reino Unido) possui 67.1% e Portugal apenas 3.1% (dados de 2009), é impressionante a proximidade que ambos os países têm quando comparamos dados em relação ao peso das PPP nos respetivos PIB's.

Percebemos através dos dados relativos ao financiamento que a posição de Portugal é ainda mais vincada, pois é o 3º país com maior endividamento junto do BEI e pelos dados apresentados, apesar da dívida ao BEI corresponder a cerca de 76% do endividamento ao setor financeiro não residente ainda acresce uma dívida ao setor financeiro residente de valor mais ao menos proporcional.

Estes dados conjugados com os problemas estruturais que o país apresenta, evidenciados pela dificuldade no cumprimento das metas orçamentais, aguçam a curiosidade no sentido de proceder a uma análise aos contratos, à repercussão dos mesmos nos custos e a possíveis ganhos/perdas de eficiência/ineficiências que os mesmos possam gerar.

Analisando os relatórios da DGTF, percebe-se claramente que a gestão dos contratos nem sempre feita de forma eficiente, isto porque tal como foi visto, o Estado tem um elevado peso de reequilíbrios, a maioria justificada por alterações aos contratos (unilaterais) ou a variações na procura. Isto é, os riscos evidenciados neste tipo de contratos acabam por ser espelhados ao longo dos períodos de análise no caso Português.

Em 2011, foram aplicadas medidas referentes ao MUO, visam aumentar a transparência através de reporte mensal; evidenciar anualmente os riscos e responsabilidades

orçamentais às quais o Estado está exposto; assegurar a implementação da nova Lei do Enquadramento Orçamental; evitar novas PPP sem rever todas as existentes; recrutar uma entidade autónoma de auditoria internacionalmente reconhecida com vista a analisar e quantificar todas as responsabilidades assumidas pelo Estado, adicionalmente incluir análises relativamente a possíveis viabilidades para renegociações; genericamente intercalar a informação entre diferentes organismos por forma a que a informação seja analisada em diferentes panoramas minorando os riscos e aumentando a viabilidade e a transparência.

Uma destas medidas foi inclusão nos relatórios das matrizes de risco dos modelos, as quais serviram de base para perceber os modelos mais usados e corresponder às matrizes de risco associadas.

Nesta dissertação também se apresentam os modelos que o Estado mais utiliza e quais os que geram uma maior percentagem de custos. Vimos que a relação entre estes dois indicadores não é positivamente correlacionada. Tentei explicar essa correlação com base na explicação teórica do modelo e na sua respetiva matriz de risco, mas seria indispensável recorrer aos contratos e às alterações realizadas nos mesmos. Foi o caso específico da Lusoponte, em só após a análise a alterações contratuais é que foi possível verificar que o modelo não é seguido com rigor e isso leva a sobrecustos e um maior nível de risco.

Futuramente, seria interessante verificar o processo de elaboração dos contratos PPP no sentido de verificar os custos e prazos de elaboração. Como vimos, ao longo dos períodos em análise há contratos que transitaram de um período para o seguinte, seria igualmente interessante perceber qual o motivo para a dilatação anormal no tempo e quais os custos para a Entidade Pública decorrentes de atrasos nas datas previstas. Também se revelaria desafiante proceder à comparação entre modelos PPP em Portugal e Reino Unido, e a comparações de indicadores de eficiência e correlação com os modelos de gestão e controlo apresentados.

## Referências Bibliográficas

Akintoye, A., Beck, M. e Hardcastle, C. (2003) “*Public Private Partnerships Managing Risks and Opportunities*”, Oxford: Blackwell.

Araújo, S. e Sutherland, D. (2010), “Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure”, *OECD Economics Department Working Papers*, No 803.

Bailey, N. (1994) “Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990’s”, *Local economy* 8:292-306.

Beato, P., e Vives, A. (1996), “Private-sector participation in infrastructure: Risks, fiscal, and efficiency issues in Public-Private arrangements for the provision of services”, *Infrastruture*, 1 (3), 3-14

BEI (2005), Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: Infrastructure, economic growth, and the economic of PPP”, *EBI Papers* Volume10 N°1 2005

Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. e Vällilä, T. (2006) “Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of Public-Private Partnerships and traditional public procurement”, *European Investment Bank*, Economic and Financial Report 2006/0.

Brisa (2009), “Relatório e Contas Consolidado”, *Brisa*.

Comissão das Comunidades Europeias (2004), “Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”, *Bruxelas*, 30 Abril.

Comissão Europeia (2009), “A Comissão adopta uma Comunicação sobre a forma de explorar o potencial das parcerias público-privadas”, *Comissão Europeia*, IP/09/1740, 19 de Novembro.

Comissão Europeia (2011a), “Investigação e inovação: Comissão apela à formação de parcerias para enfrentar desafios societais”, *Comissão Europeia*, IP/11/1059, 21 Setembro.

Comissão Europeia (2011b), “Research & Innovation: Commission calls for partnerships – frequently asked questions”, *Comissão Europeia*, MEMO/11/623 21/09/2011.

Curristine, T., Park, CK. e Emery, R. (2008) “Budgeting in Portugal”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2008/3.

Davies, P. e Eustice, K. (2005), “Delivering the PPP promise”, *PricewaterhouseCoopers*.

Diário da República — I série - a n.º 192 — 20 de Agosto de 2001 - Lei n.º 91/2001

Diário da República — I série - a n.º 38 — 14 de Fevereiro de 2002 - Decreto-Lei n.º 26/2002

Diário da República — I série – a n.º 191 — 20 de Agosto de 2002 - Decreto-Lei n.º 185/2002

Diário da República, I série - a N.º 97 — 26 de Abril de 2003 – Decreto-Lei n.º 86/2003.

Diário da República, I série – a N.º 199 — 24 de Agosto de 2004 - Lei n.º 48/2004

Diário da República, 1.ª série — N.º 144 — 27 de Julho de 2006 – Decreto-Lei n.º 141/2006.

Diário da República, 1.ª série — N.º 100 — 23 de maio de 2012 - Decreto-Lei n.º 111/2012.

Direção Geral das Finanças (2009), “Parcerias Público-Privadas e Concessões-Relatório de 2009”, *Ministério das Finanças e da Administração Pública*, Julho.

Direção Geral das Finanças (2010), “PPP - Parcerias Público-Privadas -Relatório de 2010”, *Ministério das Finanças*, Julho.

Direção Geral das Finanças (2011), “Parcerias Público-Privadas e Concessões-Relatório de 2011”, *Ministério das Finanças*, Agosto.

Direção Geral do Tesouro e das Finanças (2012) “Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório 2012”, *Ministério das Finanças*, Agosto.

Engel, Eduardo, Fischer, R., e Galetovic, A. (2008) “Public-Private Partnerships: when and how”, [http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg\\_public-private.pdf](http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_public-private.pdf), acessado em 01/04/2013.

European PPP Expertise Centre (2013), “PPPs financed by the European Investment Bank since 1990”, *EPEC*, Abril.

Gerrard, M. B. (2001), “Public-Private Partnerships”, *Finance and Development*, 38 (3), Setembro, pp. 48-51.

Grimsey, D. e Lewis, M. K. (2005) “*The Economics of Public Private Partnerships*”, Edward Elgar

Harding, A. (1990), “Public-private partnership in urban regeneration”, *Local economic policy*, London: Cassel

Hemming, R. (2006) “Public-Private Partnerships”, *International Monetary Fund*

Holland, R.C. (1984) “the new era in public-private partnership”, in P. R. Porter and D. C. Sweet (eds) *Rebuilding America's cities: Roads to recovery*, New Brunswick NJ: Center for urban policy research

Kappeler, A. e Nemoz, M. (2010) “Public-Private Partnerships in Europe –before and during the recent financial crisis”, *Economic and Financial Report* 2010/04

Linder, S.H. (1999), “Coming to terms with the Public-Private Partnerships: A grammar of multiple meanings”, *American Behavior Scientist*, 43 (1), September, 35-51

Lyons, S.T. e Hamlin, R.E. (1991) “*Creating an economic development action plan*” New York: Praeger

Lusa (2013), “Vitor Gaspar: PPP persistiram “perante a passividade das instâncias europeias”, 29 de Abril

Malhotra, A.K. (1997), “Private Participation in Infrastructure: Lessons from Asia's Power Sector”, *Finance & Development*, December

Ministério das Finanças (2013), “Orçamento do Estado para 2013”, *Assembleia da República*, 23 de Outubro de 2012

Monteiro, R. S. (2007), “PPP and Fiscal Risks Experiences from Portugal”, *paper* apresentado na *the International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public{Private Partnerships*”, Budapeste 7-8 Março.

OECD (2008), Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, *OECD Publishing*

OECD (2012), “Solid foundations for a sustainable fiscal consolidation”, *Economics Department Working Paper* No. 985.

Osborne, Stephen P. (2005): “*Public Private Partnerships Theory and Practice in International Perspective*” New York: Routledge.

Sarmiento, J. M. (2010), “Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/1.

Spackman, M. (2002), “Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach”, *Economic Systems* 26, pp. 283-301.

Stratton, C. (1989), Quoted in: OECD, *Mechanisms for Job Creation*, Paris: OECD

Tribunal de Contas (2001), “Auditoria ao Acordo Global Celebrado Entre o Estado e a Lusoponte Relatório”, *Tribunal de Contas*, relatório de auditoria n.º 47/2001 - 2ª secção

Tribunal de Contas (2008a), “Directrizes e Procedimentos – Linhas de Orientação (Guide Lines e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP) ”, *Tribunal de Conta*.

Tribunal de Contas (2008b), “Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias”, *Tribunal de Contas*, Relatório nº10/2008, 2ª Secção, Volume I.

Välilä, T. (2005) “How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships” *EBI Papers*, pp. 94-120.

Weihe, G. (2005) “Public-Private Partnerships: Addressing a nebulous concept”, *International Center for Business and Politics*, Working paper no 16